The Insertion Model or the Workfare Model? The Transformation of Social Assistance within Quebec and Canada

Sylvie Morel

Status of Women Canada
Condition feminine Canada

Canada

102-07387/

The Insertion Model or the Workfare Model?
The Transformation of Social Assistance within Quebec and Canada

by

Sylvie Morel
Laval University

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

September 2002

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards. Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data
Morel, Sylvie, 1955-

The insertion model or the workfare model? : the transformation of social assistance within Quebec and Canada

Issued also in French under title : Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec.
Also includes bibliographic references.
Issued also on the Internet.

ISBN 0-662-32345-9 Cat. no. SW21-95/2002E

1. Public welfare – Quebec (Province)
2. Public welfare – Canada.
3. Welfare recipients – Employment – Quebec (Province)
4. Welfare recipients – Employment – Canada.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title.

HV105.M57 2002 362.5'82'09714 C2002-980160-5

Project Manager: Vesna Radulovic, Status of Women Canada
Publishing Co-ordinator: Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Lexi-tech
Translation Co-ordinator: Jo Anne de Lepper, Status of Women Canada

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

This study is a comparative analysis of the evolution of social assistance policy in Canada, primarily in Quebec. By means of institutionalist analysis inspired by the theory of J. R. Commons, it assesses whether the new reciprocity established for the category of "employable" recipients and, specifically, between poor women and the State, is closer to the American workfare model or the French insertion model. The study also includes observations, more limited in scope, about the provinces of Ontario and New Brunswick. It reveals, overall, that Canada has not one, but several social assistance configurations of *rights and duties,* depending on the jurisdiction studied or the gender and age of the recipients. This being said, we conclude, based on the cases of Quebec and Ontario, that Canada is currently evolving towards workfare, but encompasses several variants.

TABLE OF CONTENTS

ACRONYMS iii

PREFACE v

ACKNOWLEDGEMENTS vi

SUMMARY vii

INTRODUCTION 1
Notes 6

1. WORKFARE AND INSERTION: TWO LOGICS OF RECIPROCITY 7
The Configuration of the Social Assistance System: Decentralized/Categorial or Centralized/Integrated 7
The Representation of the "Subject-Citizen" of Social Assistance: The "Dependant" or the "Excluded" 7
The Main Objective: To Combat Dependency or to Combat Exclusion 8
The *Formula of Rights and Duties*: The Individual Duty of the Poor or the Collective Duty of Society 9
The Relief *Custom*: The *Custom of Deservingness* or the *Custom of Solidarity* 10
The Scope of the Reciprocity Relationship: The Categorial Approach or the Universalist Approach 11
The Conception of the Social Integration of Social Assistance Recipients: Exclusively Professional or Professional and Social 12
The Interaction Dynamics Between Social Assistance, Employment and the Family: The Primacy of the Family or of Employment 12
The Links with Employment Policy: Predominantly Selective or Predominantly Universal 13
The Current Regression Dynamics: Erosion of the Rights of Social Assistance Recipients or Erosion of the Rights of Wage-Earners 14
Conclusion 14
Notes 15

2. THE CASE OF CANADA 16
Canada: A Distinct Welfare State? 16
The Recent Changes in Social Assistance Policy in Canada 18
The Reciprocity Relationship Over Time 20
Conclusion 27
Notes 27

3. THE CASE OF QUEBEC 29
Quebec: a "Distinct Society" in Canada 29
The Reciprocity Relationship Over Time: Rights and Duties Generally 30

The Reciprocity Relationship Over Time: Assistance for Needy Mothers 35
"Tied Aid": Contemporary Forms 40
New Interventions in Other Spheres of Social Security 61
Conclusion 64
Notes 64

4. THE CASES OF ONTARIO AND NEW BRUNSWICK 69
The Case of Ontario 69
The Case of New Brunswick 81
Conclusion 89
Notes 89

5. THE RESEARCH RESULTS 91
The Configuration of the Social Assistance System: Decentralized/Categorial or Centralized/Integrated 91
The Representation of the "Subject-Citizen" of Social Assistance: The "Dependant" or the "Excluded" 92
The Main Objective: To Combat Dependency or to Combat Exclusion 94
The *Formula of Rights and Duties*: The Individual Duty of the Poor or the Collective Duty of Society 95
The Relief *Custom*: the *Custom of Deservingness* or the *Custom of Solidarity* 100
The Scope of the Reciprocity Relationship: The Categorial Approach or the Universalist Approach 102
The Conception of the Social Integration of Social Assistance Recipients: Exclusively Professional or Professional and Social 104
The Interaction Dynamics Between Social Assistance, Employment and the Family: The Primacy of the Family or of Employment 104
The Links with Employment Policy: Predominantly Selective or Predominantly Universal 105
The Current Regression Dynamics: Erosion of the Rights of Welfare Recipients or Erosion of the Rights of Wage-Earners 108
Conclusion 109
Notes 110

6. RECOMMENDATIONS 112
Policy Recommendations for Improving the Status of Poor Women 112
Suggested Areas of Research for Further Study 113
Note 114

7. CONCLUSION 115

APPENDIX: BOXES 118

BIBLIOGRAPHY 162

ACRONYMS

ACSW	Advisory Council on the Status of Women (N.B.)
AFDC	Aid to Families with Dependent Children (U.S.)
AGIR	Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi (Que.)
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi (France)
BNAA	British North America Act
CAP	Canada Assistance Plan
CCSD	Canadian Council on Social Development
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CHST	Canada Health and Social Transfer
CJE	Carrefour Jeunesse-Emploi (Que.)
CNFPV	Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence (Canada)
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail (Que.)
CSF	Conseil du statut de la femme (Que.)
CSN	Confédération des syndicats nationaux (Canada)
DIA	Department of Income Assistance (N.B.)
FFQ	Fédération des femmes du Québec
GDP	Gross domestic product
HRDC	Human Resources Development Canada
HRD-NB	Human Resources Development New Brunswick
IAP	Interim Assistance Program (N.B.)
ICA	Integrated Child Allowance (Que.)
LEAP	Learning, Earning and Parenting (Ontario)
LEC	Local Employment Centre (Que.)
LTENP	Long-Term Established Needs Program (N.B.)
MES	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Que.)
MFE	Ministère de la Famille et de l'Enfance (Que.)
MMSR	Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (Que.)
MMSRFP	Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Que.)
MSR	Ministère de la Sécurité du revenu (Que.)
MSS	Ministère de la Solidarité sociale (Que.)
NBJC	New Brunswick Job Corps
NCW	National Council of Welfare (Canada)
NCWC	National Council of Women of Canada
ODSPA	*Ontario Disability Support Program Act*
OMA	Ontario Mothers' Allowance
OSARA	*Ontario Social Assistance Reform Act*
OWA	*Ontario Works Act*
PAIE	Programme d'aide à l'intégration en emploi (Que.)
PWA	Parental Wage Assistance (Que.)
RMI	Revenu minimum d'insertion (France)
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (Que.)
SSP	Self-Sufficiency Project (N.B.)

TANF	Temporary Assistance for Needy Families (U.S.)
UTPP	Upgrading, Training and Placement Program (N.B.)
WEIP	Work and Employment Incentives Program (Que.)
WIS	Work Income Supplement (Que.)

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues, and to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in August 1997 on *reducing women's poverty: policy options, directions and frameworks*. Status of Women Canada funded nine research projects on this issue. These projects range from very broad analyses to more focussed studies.

Some of the broad areas of policy research undertaken through this call for proposals examine the dynamics of poverty, links between social policy and gender inequality, and frameworks and policy options for reducing women's poverty. Some of the more specific research questions look at links between housing and employment, hidden costs of elder care, effects of home care, pay equity in Quebec, the relationship between women and the state in Quebec, and retirement incomes. A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGEMENTS

A number of people collaborated on this study. We would like to thank them. They are, first and foremost, Corinne Blanchette, who was the research assistant for the full duration of the project. She performed various tasks at each of the three stages of the study (preliminary report, interim report and final report), such as bibliographic and documentary research, the drafting of preliminary documents, the gathering of statistical data and the preparation of tables and graphs. Next, Francine Jacques acted as research professional for this project until December 1999. She was responsible for managing the project and revised part of the preliminary report. In addition, five other people, who were not directly involved in the project, contributed to this study: Jacques Langelier, Moscha Yannissi, Alain Tanguay, Marie-Josée Noël and Annabelle Viau-Guay. Jacques Langelier drafted a number of documents, tracing for us the history of social assistance in New Brunswick. The others helped to compile the bibliographies for the cases of France (Moscha Yannissi) and the United States (A. Tanguay and M.-J. Noël), and drafted a supplementary document on Quebec's local employment centres (LECs) (A. Viau-Guay).

We would then like to thank all those who very kindly agreed to grant us interviews. They are: Diane Bellemare, Francis Côté, Jean-Yves Desgagnés, Suzanne Leduc, Johanne Loyer, Manon Massé and Francine Séguin. We also benefitted from our discussions with Francine Lepage. All of these encounters unquestionably enhanced our work. Finally, we wish to thank the anonymous readers who, at the request of Status of Women Canada, provided their comments on an initial version of the final report.

The author guided the research and wrote the final version of the three reports, including this one, and assumes full responsibility therefor.

SUMMARY

The overall objective of this study was to do a comparative analysis of the principles and modalities that are shaping the transformation of social assistance policy in Canada, primarily in Quebec. We also took a brief look at the experiences of Ontario and New Brunswick. In previous works, we identified two broad, differentiated models of government intervention in the conception and implementation of the new "contract of social assistance reciprocity" between the poor and the State: workfare, as developed in the United States, and insertion, the chosen model in France. These two approaches represent two fundamentally different treatments of the problem of poverty. The main focus of the study was therefore to describe, in relation to these two models, the social assistance configuration of *rights and duties* currently being institutionalized between women and the State within Canada and Quebec.

We conducted our study using an analytical grid derived from economics, the institutionalist theory of J. R. Commons. This theory is well suited to analysing social policy and identifying the specific dynamics of interaction between social assistance, employment and the family, thereby shedding light on the gender aspect of the mechanisms that regulate the exchange of labour in society. The main research technique used to conduct the case studies was documentary analysis, carried out at several levels and supplemented, in the case of Quebec, with interviews. Once we had established our profiles of Quebec, New Brunswick and Ontario, we analysed the social assistance reciprocity model in Quebec, comparing it to the reference models, workfare and insertion, by systematically looking at the various aspects of the "relationship of assistance" we had previously identified.

On the whole, we found that Canada has not one, but several social assistance configurations of *rights and duties,* depending on the jurisdiction studied or the gender and age of the recipients. The reciprocity approach developed in Quebec therefore differs from the one that exists, for example, in Ontario, just as the obligations imposed with regard to assistance differ between men and women, or even between the various "categories" of women. This being said, we conclude, based on the cases of Quebec and Ontario, that Canada is currently evolving towards workfare, but encompasses several variants.

A francophone North American society steeped in French culture, Quebec has also retained its distinctiveness with regard to social assistance. Borrowing from both the French approach and the American approach, the hybrid configuration of the Quebec social assistance reciprocity model is certainly quite unique, but definitely inclines towards workfare. A comparison of Quebec and Ontario, however, reveals a clear distinction between the two provinces. The relationship between the State and the "able-bodied" poor who receive assistance in Ontario not only tends towards the workfare model, but is a "hard-core" version of it. Quebec, by comparison, tends towards a "soft-core" version.

The study led to two types of recommendations: those concerning policies designed to improve the status of poor women, and those that suggest areas for further study. In the first case, we recommend, notably:

- reorienting the conception of social and employment integration policies for women receiving social assistance benefits by restoring the central role of the family, in order to better recognize the differentiated constraints of women and reduce the inconsistencies in the system of incentives and obligations stemming from other public policies;
- re-evaluating the principle of "tied aid" in social assistance policy, in order to reorient interventions in a way that is less stigmatizing for women and more concerned with providing ongoing support for individuals than with controlling their behaviour;
- devising mechanisms for the reinforcemement of the accountability of the State in order to better ensure the fulfilment of the "obligation of means" with regard to the provision of social and employment integration measures, and introducing support measures for women on social assistance;
- devising government interventions aimed at giving poor women more power to influence the decisions that affect them.

In the second case, our recommendations include: working to elaborate a feminist problematic of exclusion in which poverty would be analysed within the broad perspective of social inequalities, those of the distribution of work in society and the undervaluing of activities performed by women (the work of caring, whether within the family or in employment), in the context of the new "social risks" arising from the changing institutions of the family and employment.

INTRODUCTION

This is a study of social assistance policies, that is, policies designed to alleviate poverty. In the wake of "active" policies, social assistance has been undergoing a fundamental transformation since the 1980s. Rather than being linked, as it once was, to the sole criterion of insufficient income, social assistance is now bound to a set of behavioural conditions that transform the "relation of assistance" into a relationship of "reciprocal obligations." The coupling of social assistance with an employment integration process (employability measures, individualized action plans, etc.) is its most common form. The overall aim of this study is therefore to make a comparative evaluation of the principles and modalities that are shaping this transformation of social assistance policies in Canada, and particularly in Quebec.

This study is a continuation of previous works (Morel, 2000a) in which we identified two broad, differentiated models of government intervention in the conception and implementation of this new "contract of social assistance reciprocity" between the poor and the State: workfare, as developed in the United States, and insertion, the chosen model in France. Workfare was aimed primarily at recipients of Aid to Families with Dependent Children (AFDC), now Temporary Assistance for Needy Families (TANF),[1] which targeted poor, single-parent families, whereas insertion refers to the initiatives adopted in the context of the *Revenu minimum d'insertion* (RMI), a non-categorial program of minimum income support introduced in France in 1988. These two approaches, which are explained in detail in the next chapter, represent two treatments of the problem of poverty that differ fundamentally in several respects: relief customs, conceptions of poverty, citizenship and solidarity, practices in the field. In short, workfare and insertion correspond to the institution of two *differentiated formulas of rights and duties* in the context of social assistance. Also, the main focus of this study is to describe the social assistance configuration of *rights and duties* currently being institutionalized between women and the State within Canada and Quebec.

It first had to be determined whether the evolution of Canadian social assistance policy is consistent, as it is in the United States and France, with what can be termed a "contractual approach," that is, a reciprocal obligations, relation of assistance based on the coupling of guaranteed resources/employment integration. This proved to be the case. In fact, the problematic of reciprocity in the context of social assistance is extremely topical in Canada. Since the 1980s, the Canadian provinces have been modifying their social assistance schemes to incorporate rules tending in this direction. In Quebec, the adoption of new rules of "reciprocal obligations" as a condition of entitlement to transfers has been highly controversial for several years. As a logic of reciprocity thus appears to be transforming social assistance within Canada and Quebec, the significance of the changes identified ought to be analysed in terms of their own "societal coherence." In this study, we therefore concern ourselves with the following questions: Do the bipolar models developed in the United States and France, in the form of the workfare and insertion approaches, explain the approach favoured in Canada and in Quebec? Is Quebec's approach more of a hybrid model that borrows from both those of insertion and workfare? Finally, can common traits be observed

in all national configurations? The study looks mainly at Quebec, but also includes observations, more limited in scope, about other Canadian provinces, in particular Ontario and New Brunswick.

The analysis of social assistance is cross-sectional, in other words, it is analysed in light of its links with the institutions of the family and employment, which profoundly affect the living standards of women. We thus attempt to identify the contradictions characteristic of government interventions vis-à-vis social assistance recipients. We find that the inconsistency of government social assistance interventions between policies, or even between different levels of government, detracts greatly from the effectiveness of anti-poverty policies in the United States and in France. It is therefore essential also to identify in Canada the deficiencies and constraints that thwart government action intended to promote the economic security of women.

Women's equality is conditional on combatting their poverty, but especially on a better distribution of wealth, on the recognition of women's work contribution in the domestic sphere, and on the equitable distribution of employment together with non-discriminatory wage conditions and social benefits. The implementation of "new reciprocal obligations" in the social assistance institution raises all these issues at once. Changes in the rules governing the allocation of social assistance transfers have a direct impact on the poverty of women, particularly that of sole-support mothers, who are clearly overrepresented among social assistance households. And the issue of social assistance reciprocity directly presents the problem of domestic work done by mothers in exchange for transfers from the State. In other words, it facilitates the elaboration of a feminist problematic of exclusion. Finally, our reflection turns to employment integration measures for social assistance recipients and comes to rest at the junction of the spheres of assistance and employment. It therefore implies a questioning of the modalities of paid work reserved specifically for women.

This study is intended to contribute to a better conception of social assistance policies by adding to the understanding of such policies. The comparative analysis of social assistance systems is a relatively new field of study. Moreover, few works situate Canadian social assistance policies in relation to those of other countries. And while reference is occasionally made to workfare and insertion in the context of the evolution of social assistance in Canada, there is no study that systematically compares the approaches of Canada and Quebec with regard to reciprocal obligations to those adopted in the United States and France. In this context, we consider a comparative analysis of the Quebec case, to shed light on the points of convergence and divergence of the measures adopted here and those adopted abroad, to be of undeniable importance.

The gender analysis of the welfare state is also a new field of study. Generally speaking, feminists are interested in how the inequalities between men and women are reflected in the structuring of social policies and, conversely, in how these policies in turn shape the social relations of gender. Now, it is essential that a gender analysis of the welfare state examine the systems of the provinces. As a rule, the analysis of welfare states provides a comparison of national public policies. This is owing to the fairly widespread tendency of such studies to look at social insurance schemes or universal transfers. While this tendency is owing to the

fact that social insurance is the most highly evolved form of cash transfers in a wage economy, it hinders an understanding of the nature of the reciprocity relationship between poor women and the State. Indeed, policies of relief for the poor usually are, and historically have been, developed at a subnational level (federated states, provinces, counties, municipalities) (Struthers, 1994, p. 4).[2]

In addition to its component of national case studies, this study has a major theoretical dimension, for it is consistent with current efforts to renew economic theory within a feminist perspective so as to counter the economistic vision that currently dominates this discipline. Our comparative study uses an analytical grid derived from economics, the institutionalist theory of J. R. Commons, whose relevance is being rediscovered today and which is well suited to analysing social policy (emphasis on the notion of *rules*,[3] on the *social relations of rights and duties*, the cross-disciplinary approach, the importance of ethics and the question of the need for security in economic analysis).[4] In our comparison of the United States and France, this theory reveals the specific dynamics of interaction between social assistance, employment and the family, thereby shedding light on the gender aspect of the mechanisms that regulate the exchange of labour in society. Institutionalist theory was therefore used because of what it contributes to the feminist analysis of social policy.[5]

The main research technique used was documentary analysis, supplemented with interviews. Our study combines various levels of analysis (history of the institution of social assistance, discourse and legislation concerning recent changes, results of evaluation studies of the implementation of employment integration programs) which themselves necessitated the resort to a wide range of documentary sources. Finally, in Quebec, we conducted semi-structured personal interviews with a number of individuals involved in the conception and implementation of social assistance policy or belonging to women's groups and advocacy groups affected by these policies.

We provide here some details to further explain our analytical approach. First of all, in this study, the term "workfare" refers not to the obligation to work in exchange for social assistance, but to a social assistance model of reciprocity whose characteristics are described in Chapter 1. Secondly, we attach particular importance to the treatment of the poverty of single-parent families. Inevitably, sole parenting is a primary focus of study in a gender analysis of poverty and social policy. First of all, because historically, sole parenting is a unique testament to women's status in society (Gordon, 1994, p. 12). In fact, the status of single mothers is evidence of "a society's and a government's commitment both to women's economic independence and to children's welfare" (Little, 1998, p. xii). The plight of poor single mothers is also very revealing of the profound ambivalence that characterizes the social management of poverty. Assistance for single-parent families refers to a dual system of representations. Two faces of "the poor" coexist in such programs: that of the child, and that of the mother. The first has the distinctive feature of referring "naturally" to involuntary poverty and, therefore, to the image of the "deserving poor." It is surrounding the second that the problems and ambiguities arise, for here is where the notion of responsibility, or voluntary poverty, comes in. The social treatment of poor mothers therefore differs according to which of these faces of the poor is given emphasis. And the plight of poor single mothers is illustrative

because it points up, while exacerbating it, a fundamental contradiction of our present-day societies, one also experienced by women living in a couple: the complex equation of reconciling employment and family. Sole parenting must also be analysed because workfare is indissociable from it, since it is single mothers who receive the AFDC-TANF. Finally, sole parenting represents, especially in North America, a profound change in the institution of the family, a favourite subject of study of feminists. For all these reasons, the study of sole parenting in the context of social assistance is a powerful analytical key to understanding the social status of poor women. It is also why we look specifically at programs of assistance for needy mothers, which historically were the first forms of the social treatment of women's poverty.

By way of a third preliminary clarification, this document also presents the forms of exchange required of men (or of broader categories, such as "youth"). Their analysis is essential to understanding the specificities of the forms of tied aid imposed on women.

Fourthly, we will not deal with the question of "employability" in the usual way. The most widespread usage of this notion is to present employability in a technical way, as a measure of an individual's capacity for employment (degree of schooling, skills and overall qualifications for a job, etc.). For example, in the 1988 Quebec government document entitled *Towards an income security policy*, employability is defined as "the relation between [the] individual's characteristics and the nature of the available job possibilities." Seen in this way, employability becomes a kind of measure of structural unemployment. Adopting this perspective, several authors associate, by extension, the notion of employability with a restrictive and punitive social assistance approach that attributes poverty to the personal shortcomings of recipients rather than to "social structures": "the 'concept of employability' in itself (...) implies a set of assumptions prejudicial to persons excluded from the labour market, to the extent that it places primary responsibility for the employment crisis where it does not belong" *[translation]* (McAll *et al.*, 1996, p. ix). We ourselves present employability, first and foremost, as a social construct. It is not an objective measurement of skills, but the outcome of strategies of various intervenors as well as of the change of the institutions of employment, the family and social assistance. Employability thus concerns the condition of those men and women who society believes have a *duty* to be employed. Also, to speak of persons as "employable" or "able to work" implies the existence of a set of social norms and expectations according to which the productive contribution of certain groups of individuals must stack up in the public arena of employment.

In the context of social assistance, the poverty of individuals who are "able-bodied"—"able to work" or "employable"—has always posed a problem. Difficulties arise when it comes to obtaining cash relief from the State for these individuals. Social assistance is subsidiary to the financial resources individuals are supposed to obtain from the family or from paid employment: the *duty* of the person deemed "able to work" to live by his or her own labour always takes precedence over the State's *duty* to provide them with social assistance. We call this the "custom of deservingness" because it is based on *rules* that classify the poor according to their "presumed employability," so as to identify those eligible to receive financial support from the State, the sole criterion being the means test. Considered thus,

"employability" is a social judgement of the capacity of individuals to earn their own livelihood through paid work. This judgement is therefore highly normative, conditioned by, among other things, the dominant values surrounding the performance of paid work. In a gender analysis, such a conception of employability shows that society's expectations with regard to the labour market integration of poor women (or youth or the disabled) are socially constructed according to the changes in the role assigned to women in the home and in the workplace, these two spheres themselves evolving as they interact. In other words, employability, as a social construct, helps explain the exchange of labour imposed within the family, which could almost be referred to, by analogy, as "maternability": the set of *rules* that define the skills pertaining to the role of mother, while controlling the relegation of women to the domestic sphere. Thus, similar principles govern the distribution of paid work and domestic work in society, in this instance the sets of *rules* governing the requirements attached to these contributions of work, differentiated according to gender in the social division of labour. The drawing of a parallel between the behavioural dictates imposed on women in the social assistance context in the days of mothers' allowances and those of today's employment integration programs points up this symmetry in the collective control of the work obligations aimed at poor women.

Finally, it must be stressed that the institution that is analysed here is social assistance, which is responsible in society for managing poverty. Its characteristics clearly distinguish it from other modes of social risk management (social insurance and universal transfers) and are such that the economic status of security it establishes can only be second-rate (Morel, 1999). One of the foundations of social assistance is the principle of *less eligibility*, designed to preserve the work incentive of persons considered "employable." According to this principle, recipients who are "able to work" must be treated less well than wage-earners. As this principle determines the amount of financial support, it follows that payments are generally lower than the minimum wage and therefore usually below the poverty line. Thus conceived, programs for the poor are therefore hopelessly poor programs (Bellemare, 1981). We will come back, in the conclusion, to these considerations which lead us to think that as long as the economic vulnerability of women is inordinately undertaken, in the context of social security, by the reductionist logic of social assistance, they will find it difficult to exit poverty.

This research report is presented as follows: Chapter 1 provides the frame of reference for the subsequent analysis of reciprocity models in Canada and in Quebec. We present the workfare and insertion models in detail. For the sake of clarity, we present the experiences of Canada and Quebec separately (in Chapter 2 and Chapter 3, respectively). For a more comprehensive view of the Canadian reality, we also provide a brief study of Ontario and New Brunswick, in Chapter 4. In Chapter 5, we present the results of our comparative analysis. Finally, Chapter 6 contains the main recommendations resulting from our study.

In closing, we wish to identify two major limitations of this study. Firstly, the implementation of employment integration measures for recipients was insufficiently studied. Although we tackled the problem of the organization of services for recipients, a number of issues, such as the nature of relationships with caseworkers, the quality of the training provided to participants in measures, the local constraints on program implementation and so on, remain unexplored. In particular, the manpower policy developed by Emploi-Québec is analysed only very generally.

As these are very complex issues, their analysis would have called for research far beyond the scope of this study, which is why they have not been given the in-depth examination they deserve. Secondly, the recent evolution of social assistance policies in the United States and in France is producing many changes that could not really be covered by our analysis.[6] In other words, the workfare and insertion models are continually changing, and the analysis of this transformation itself requires ongoing study. Finally, we would point out that the information gathered for this report was last updated in January 2001.

Notes

[1] Until just recently, AFDC was the main American program of cash transfers to the poor.

[2] The extent of this refocussing of the analysis on the regional and local levels depends on the country studied, because the degree of centralization of social policy administration varies from country to country. In the United States and Canada, it is significant, but in France, this is far less apparent.

[3] The terms in italics refer to the theoretical concepts of Commons. It should be noted that this author speaks of *working rules*. For an easier reading of the text, this not being the place to present Commons' conceptual framework, we use the term "rules" in the remainder of this report.

[4] For a presentation of John R. Commons' institutionalist theory and the social assistance analytical framework that can be derived from it, see S. Morel, 2000a.

[5] This viewpoint is developed in S. Morel, 2000b.

[6] In the United States, major changes have taken place since the extensive welfare reform adopted in 1996. In France, insertion policies have also evolved, notably with the adoption, in 1998, of a framework law on combating "exclusions." In several respects, because of these changes, the contrast between these two models is even greater.

1. WORKFARE AND INSERTION: TWO LOGICS OF RECIPROCITY

Workfare[1] and insertion are two broad, differentiated models of government intervention in the conception and implementation of the "contract of reciprocity" between the poor and the State. These models in fact express two logics of reciprocity that are distinct, indeed, in some respects, opposite. In this chapter, we briefly contrast these two models based on a brief description of their main characteristics.[2] These characteristics are the criteria for our evaluation of the Quebec social assistance reciprocity model.

The Configuration of the Social Assistance System: Decentralized/Categorial or Centralized/Integrated

Before we tackle the question of reciprocity, a brief description is called for of the specific modes of structuring social assistance in the United States and in France. The American system is decentralized (largely conceived and administered by the states) and categorial (eligibility based on specific characteristics—marital status, age, etc.—in combination with the income and means test). Historically, it is single-parent families that have made up the most significant category of recipients in the American welfare system, in terms of both numbers and "visibility" in the debates surrounding reforms of this system. In France, the welfare system ("benefit" component) is, in contrast, centralized and partially integrated: the RMI (Revenu minimum d'insertion), which overlies a system of social minima that preceded it, is an integrated, or non-categorial program.

The Representation of the "Subject-Citizen" of Social Assistance: The "Dependant" or the "Excluded"

The first step in the elaboration of a social assistance reciprocity model is to determine the identity of the new social subject established vis-à-vis the State in the relationship of reciprocal obligations. In order to identify the representations of this "subject-citizen" of social assistance, it is necessary to consider the conceptions and discourses that construct the image of the poor in society. Also, the "recipient-citizen" of workfare is the "dependant," while the "recipient-citizen" of insertion is the "excluded."

The dependancy theme is central to the conception of workfare in the United States. Usually, this term is not defined, "dependency" being considered a self-evident neutral designation denoting the status of persons living on State transfers. Similarly, the term "independence" (or "self-reliance"), which serves as the counterpart of "dependency" but is associated with paid work, also is not discussed: it is a given that paid work systematically confers independence on the individuals concerned. Yet, talk of "dependency" is not gender-neutral: the discourse surrounding the "dependency" of female workfare participants, in presenting them as dependent on society, obscures the value of the domestic work they do in raising children alone. The expression "welfare dependency" is also very pejorative, for it does not merely denote a source of income, it "implicitly suggests a passive, perhaps pathological dependence on government assistance" (Greenberg, 1992a, p. 2). In fact, the dominant conception of poverty that emerges from American debate surrounding workfare refers to a personal problem,

where the interaction of the poor with social assistance is deemed to negatively affect their behaviour. Seen thus, the issue of the poverty of social assistance recipients is posed first in terms of deviance. The workfare recipient is identified as someone "trapped" in the vicious cycle of social assistance, unable on their own to leave dependency behind and return to a normal social position of self-reliance.

With insertion, the symbolic representation of the recipient is that of the "excluded." This different designation is a complete reversal of perspective of the American thematic of dependency. It is no longer essentially the shortcomings of the poor that are stigmatized, but those of society. Exclusion relates to the dysfunction of three principal institutions: employment, the family, and social security. Seen thus, it is no longer "culprits" but "victims" who are aided by society: the deviance is ascribed not to the poor, but to the social system as a whole. Along with the theme of "exclusion," which, in the context of the RMI, is the antithesis of insertion, there appear those of "insecurity" and "vulnerability," which make up the "new poverty." In short, dependence and exclusion, the respective footholds of the reciprocity relationship in workfare and insertion, refer to opposing conceptions of poverty.

The Main Objective: To Combat Dependency or to Combat Exclusion

As they are based on opposing conceptions of poverty, workfare and insertion, which have remedial value, necessarily focus on divergent objectives. The main objective of workfare is to combat dependency. In addition to this overall objective, there are other objectives the analysis of which reveals the ideal model of citizenship that prevails throughout the institution of the "recipient-citizen" in the United States. The primary face of citizenship is that of the "worker-citizen," which can be linked to the specific objective of preserving the work ethic. In this context, workfare is intended to reinforce the work incentive and bring social assistance into line with the surrounding values. Similarly, it is intended to improve the "employability" of social assistance recipients: workfare is supposed to increase the human capital both indirectly, by instilling a sense of responsibility or the work ethic, and directly, by building skills through well-structured work experience (Gueron, 1987, p. 16). The social normalization of the behaviour of AFDC-TANF recipients is then based explicitly on a criterion of fairness, by presenting the image of the "mother- and worker-citizen." As most American mothers today are employed, workfare, or the imposition of the obligation to provide work in exchange for relief, is presented as designed to put recipients on an equal footing with wage-earning female citizens, who must work to earn an income. Workfare is also justified by the objective of reducing social assistance costs. It is the face of the "taxpayer-citizen" that then serves as a foothold for assessing *rights and duties* in the welfare context. The main concern, then, is to reduce the number of recipients by both deterring social assistance entrants and accelerating exits from the system. Finally, workfare, in tying social aid to work, is aimed at conferring greater "dignity" on recipients and increases public support for social assistance (Gueron, 1987, p. 16).

The main objective of insertion is to combat "exclusion." By gradually reducing the "social fracture" of exclusion, the objective of the RMI "is to ensure participation in the

life of the community in the name of recognition of the right to citizenship" *[translation]* (Paugam, 1991, p. 95). Thus, while the term "exclusion" is absent from the American vocabulary of poverty, in France, it underlies the actions of all the French partners in the RMI mechanism. In France, the issue of "exclusion" is not about the "fringes" of social life, but has more to do with a reflection about society as a whole. The RMI is intended to break the isolation of the poor resulting from society's failure to integrate them. Centred on an objective of social integration that relies on the collective responsibility for the "excluded," the RMI was developed within a perspective clearly distinct from the individualistic conception of the struggle against poverty in which workfare is rooted. In the case of insertion, the face of citizenship that serves as a referent in the debates is that of "insiders." Indeed, the social standing of the excluded is compared, as it is in the United States, to that of "worker." Only in this case, the problem is that not everyone has access to the *rights* inherent in employment. Moreover, the struggle against exclusion in France is not aimed at reducing the costs of social assistance: "The politicians responsible or charged with social action rarely advance the idea that the 'poor' take advantage of the social assistance system and that supports should be reduced so they will be more motivated to look for work, as is the case in Great Britain (and, we might add, in the United States). The most widespread notion is that social spending should be increased out of a sense of solidarity" *[translation]* (Paugam, 1996b, p. 402).

The *Formula of Rights and Duties*: The Individual Duty of the Poor or the Collective Duty of Society

The *formula of rights and duties* refers to the type of *social relations* that exist between the poor and the State, notably, to the obligations that fall to each of the two parties in the new reciprocity relationship. Workfare and insertion refer to opposing conceptions of citizenship and social connection: the "dependent" needy mother and the "excluded" are linked, in the first case, with a logic of repayment, and in the second, with a logic of social debt.

Workfare represents the imposition of a new *duty* where before there was only a *right* (AFDC benefit). It is geared towards a "quid pro quo" relationship or a logic of compensation: a *right* (social assistance) entails a *duty* (work or other types of activity) on the part of the recipient. Workfare therefore stresses the individual *duty* of the poor to contribute to society by personally engaging in deserving conduct that will establish them as citizens. In contrast, insertion establishes the recipient's *right*, which corresponds to the collective *duty*, particularly on the part of the State, to bring the excluded into a community of which he is, unquestionably, a full-fledged member. Moreover, in the case of the RMI, it is claimed that the mechanism frames a dual *right,* combining the *right* to a benefit (*revenu minimum* or minimum income support) and the *right* to insertion (the "i" in RMI), in a dynamic where insertion "finalizes" the allowance (Lafore, 1992, p. 76). In other words, insertion corresponds not to a logic of repayment, but to a logic of social debt. The Commission d'évaluation du RMI summarized the two conceptions of the link that exists between the allocation and insertion as follows:

> In the first, (...) the emphasis is on the **responsibility of the individual** and therefore on the notion of "repayment": enjoyment of the allocation is conditional on the individual's participation in insertion initiatives. In the

> second, (...) the emphasis is more on the **responsibility of society** for the exclusion of the individual and on the right to insertion: insertion is therefore an objective and not a condition. (CNE-RMI, 1992, p. 112) *[Translation]*

It went on to say that in the context of the RMI, the emphasis is on the "responsibility of society" since, in the spirit of the legislation, it is the notion of *reciprocal obligations* between the individual and society that is stressed, not the logic of repayment.

The Relief *Custom*: The *Custom of Deservingness* or the *Custom of Solidarity*

The relief *custom* refers to the *unorganized rules* that prevail within this institution. The origins of these rules, which guide the customary behaviour of individuals, extend far back in time. It is therefore necessary to look at the history of each country to discover the old forms of present-day rules, in order to assess the import and continuation of the typical representations of poverty. Again, from this perspective, workfare and insertion differ considerably. In the first case, the origins can be traced right back to the *custom of deservingness,* and in the second, to the *custom of solidarity.*

In the United States, the *custom of deservingness* derives historically from the fact that American welfare policy has been modelled on the British *custom* of the Poor Laws. This *custom* is notable for the importance it attaches to the selection of the poor based on deservingness: the welfare institution is dominated by the distinction made between the deserving poor and the undeserving poor, or the fashioning of rules that differentiate the poor according to their "fitness for work," with a view to establishing different treatments. A second feature of the American custom of deservingness is that, historically, it was openly geared to controlling the work behaviour of women in the family. This was owing to the categorial nature of the social assistance system, in which single mothers have always predominated. The analysis of the logic of reciprocity from a gender perspective is thus facilitated, for the plight of women in the social assistance context becomes much clearer in this instance than when the social assistance population is made up of both men and women. The custom of deservingness according to gender is expressed in the United States by the adoption of rules such as the "suitable home" rule that was applied in the context of mothers' allowances. As in the case of the *rules* constructing employability, this *working rule* of the custom of deservingness regulated a *duty* that applied not only to paid work, but to domestic work as well, thereby clarifying the gender aspect of the mechanisms regulating the exchange of work in society.

The differentiation of the poor and their differentiated treatment on the basis of employability are also a constant of social assistance policy in France. In that country, however, a major break occurred in the wake of the French Revolution, setting out the principles for the "republican pact." Social assistance was redesigned to reflect the imperative notions of citizenship, making the integration of individuals into the body of society a major political issue. In short, whereas the "custom of deservingness" dominated the evolution of social assistance in America, the "custom of solidarity" became the foundation stone of the organization of "public assistance" in France. The principle of solidarity thus put its own stamp on the French relief *custom*. In the 19th century, under the Third Republic, the concept

of solidarity was embodied in the doctrine of solidarism. Thereafter, it underlay the whole system of social assistance. It also dominated the institution of the RMI, which, when first introduced, received broad popular support (Legros, Simonin, 1991, p. 214). The parliamentary debates leading up to the adoption of the RMI asserted a distinctive ideal of solidarity, that of "new solidarities," geared specifically to combatting exclusion. Insertion therefore derives its meaning from this French *custom* of solidarity.

The Scope of the Reciprocity Relationship: The Categorial Approach or the Universalist Approach

The conceptions of reciprocity in workfare and insertion also differ in the extent of the obligations created. Workfare is conceived according to a categorial logic. In contrast, insertion is conceived according to a universalist logic.

Workfare is based on a process of categorization of the poor: the duty principle it entails is not uniformly applied to all social assistance recipients; rather, it is based on their differentiation. This selective model is implemented through a formalized system of exemption, whereby certain subgroups avoid the obligations of workfare. Two discriminating criteria of this targeting process stand out: the age of the children, and the gender of the recipients. The American selective model thus reveals the conjunction that exists between the social assistance recipient's statuses of mother and worker. The universalist-inspired logic of insertion corresponds to the republican ideal founded on the formal equality of citizens. In accordance with this principle of equality, a component of the republican identity, no formal distinction is made between RMI recipients with regard to the duty of insertion. All recipients are bound by an insertion agreement, a compulsory complement of the allocation. Thus, with regard to the duty of insertion, treatment is uniform and all recipients are equal.

But while the French model is not selective, from a formal point of view, it is selective in its application. This points up one of the contradictions of the concept of citizenship which, historically, has also held true for women: behind the formal political rights, the representation of the "citizen" conceals differentiated treatment between men and women. We thus identified, in the United States and in France, two opposing recipient selection processes based on employability: the American model of "upstream employability selection," and the French model of "downstream employability selection." We have already described the American model: the selection of recipients occurs at the level of the conception of workfare, with its precise delimitation of categories. In France, this process of categorization occurs farther downstream, that is, at the implementation stage of the insertion mechanism. In the French case, selective practices are evidenced, first, in the differentiated application of the contractual process (signing of the insertion agreement), and second, in the "typical" trajectories followed by recipients under social or vocational insertion measures and other employment policy measures.

The Conception of the Social Integration of Social Assistance Recipients: Exclusively Professional or Professional and Social

In both countries, the new obligations connected with social assistance refer to a series of activities whose nature reveals the government's conception of social integration of the poor. Workfare is an employment integration model, whereas insertion combines the social and employment dimensions of integration. The notion of workfare is therefore far more restrictive than that of insertion in terms of integration of the poor into society. This denotes another divergence of the American and French approaches.

In the United States, all activities offered to recipients in the context of workfare programs have had to do strictly with employment integration (job search activities, training, education, work terms, community work, etc.). These activities did not extend, as they do in the case of the RMI, to "social insertion." In some cases, initiatives related to health problems such as addiction are imposed on AFDC-TANF recipients. But these are, at least formally, in addition to, not instead of workfare requirements. In France, the RMI legislation stipulates two types of insertion: professional insertion, and social insertion. This was an innovation of the RMI (Alfandari, 1990). Thus, while the general reference remains professional insertion, that is, employment or training leading to a job (through activities of job preparation or community interest, training, work terms, etc.), the RMI legislation extends insertion activities to include "measures enabling recipients to regain or develop their social autonomy through appropriate ongoing social support, participation in family and civic life, as well as in the social life, notably, of the neighbourhood or town and in activities of every kind, notably, leisure and cultural activities and sports," as well as "measures providing access to shelter, rehousing or better housing" and even to "measures aimed at easier access to (health) care" *[translation]* (MASSV, 1992, p. 62-63).

The Interaction Dynamics Between Social Assistance, Employment and the Family: The Primacy of the Family or of Employment

The workfare and insertion models also differ in that they derive from different interaction dynamics between social assistance, employment and the family. In the workfare model, the family ranks above employment in explaining the evolution of social assistance, while in the insertion model we see the reverse.

Workfare is rooted in the transformation of the institution of the family. The instability of family relations is the primary cause of recipients' *vulnerability*. Social assistance has thus become, in the United States, a family policy by default.[3] The poor quality of jobs, which prevents social assistance leavers from entering a long-term remunerative relationship, is a secondary cause of their social condition. The problems of job retention are attributable mainly to the low wages and inadequate health coverage of the jobs social assistance recipients enter, in sectors traditionally reserved for women. Insertion is rooted in the transformation of the institution of employment. The main constraints faced by RMI recipients are the job shortage (high levels of unemployment generally, of insertion unemployment and of chronic unemployment) and the restrictiveness of unemployment insurance rules. With the RMI, social assistance has become, in France, a system of second-

tier unemployment compensation. The family ranks second in explaining the dynamics of poverty in France, but in that instance, poverty affects primarily female recipients of assistance.

Workfare is rooted in the family at another level: the family is the main impetus for the transformation of the social assistance relationship into a reciprocity relationship. Generally speaking, social assistance reciprocity is attributable to the establishment of new categories of "employable" people in the sphere of social assistance. Workfare thus occurs simultaneously with the social construction of the employability of AFDC recipients. We are indeed talking about a process of the social construction of employability, since this new condition of poor mothers (employability) is not the result of the acquisition of objective characteristics (skills, qualifications, etc.). Rather, it is the result of the evolution of the *institution* of women's paid work, itself linked to the transformation of the family. In the case of insertion, the new employability at the root of the reciprocity relationship appears another way: it does not arise from the evolution of employment and the family, but rather from the taking in charge by the assistance system of new "employable" individuals. In France, it is primarily the transformation of employment and of unemployment insurance that explains the emergence of an employable population, that is, of unemployed men and women whose economic status no longer falls within the employment relationship or the insurance relationship, but within the assistance relationship.

The Links with Employment Policy: Predominantly Selective or Predominantly Universal

Workfare and insertion measures often fall within different regulatory frameworks: in employment insertion, social assistance recipients often become wage-earners; in workfare, they mostly remain "on relief."

In the United States, workfare programs have often been developed by social assistance agencies and consisted of measures aimed exclusively at AFDC recipients (job search activities, volunteer work, job preparation activities, remedial courses, etc.). The links with broader programs aimed at more varied populations have been more tenuous than in France. Moreover, in the United States, even when social assistance recipients have participated in programs intended for a broader pool of users, they have not had access to a very evolved manpower policy. In fact, historically, "employment policy" in the United States, inasmuch as the expression has any meaning in that country, has tended to be confined to the social policy sphere, that is to say, it has tended to target the most vulnerable groups within the population, the "economically disadvantaged." The categorial nature of employment policy largely explains the narrow scope of labour market policies in the United States.

In France, insertion has extended beyond the institution of social assistance to a greater degree than in the United States. The professional insertion of RMI recipients relies heavily on employment policy measures administered by public employment authorities under the aegis of the Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE). Recipients having access to this type of insertion have therefore acquired a new status, since the measures have usually come within the framework of actual employment contracts, giving recipients the same *rights and duties* as wage-earners. The problem is that these employment contracts have been mostly for part-time

jobs. Also, because of the considerable resources involved, France's employment policy is far more highly evolved than that of the United States.

The Current Regression Dynamics: Erosion of the Rights of Social Assistance Recipients or Erosion of the Rights of Wage-Earners

In both countries, we observed institutional regression dynamics. Once again, the process follows two opposing courses: whereas in the United States the regulation of employment determines that of social assistance and eventually weakens it, in France it is the regulation of social assistance that now influences that of employment, with the same outcome.

In the American case, the social assistance relationship comes up against the limitations of an employment relationship marked by the weakness of statuses. The poor quality of jobs impedes any improvement in the situation of social assistance recipients for at least two reasons. Firstly, low wages keep the maximum possible benefit levels down accordingly. Secondly, the existence of a class of working poor, in the broad sense of the term, exacerbates social polarization and destroys the solidarity between the working poor and social assistance recipients, thereby eliminating any possibility of a broad alliance, a necessary condition of progressive social assistance reform. In contrast, in France, the levelling down of collective protection measures seems to begin in the assistance sphere. Through the employment policy, the wage-earning relationship has been determined in part by the anti-exclusion policy, to the point of being transformed by it. The volume of professional insertion measures has resulted in an area of overlap between assistance and employment, while slowly eroding, through part-time jobs, the space of *rights*. France's method of regulating poverty is therefore having the effect of downgrading the terms of the wage-earning relationship. Using the situation of the "excluded" as a point of comparison for that of "insiders" has served as a pretext for the downward revision of *rights* in the employment sphere. Indeed, since, in France, the pathology is to be sought in society and not in the poor, it is those who are integrated—*"les inclus"* or *"insiders"*—who bear the brunt of the social confrontation between those who receive assistance and the rest of the citizenry. It is not social assistance recipients who rouse indignation, as is the case in the United States, but "privileged" wage-earners. The problematic of exclusion thus leads, by a curious twist, to the questioning, not of the *rights* of recipients, as we see in the American case, but rather, the rights of the other citizens.

Conclusion

The United States and France have embarked on the path to "active policies" and this is evidenced, in the realm of social assistance, by the establishment of "reciprocal obligations" between the poor and the State. However, while they appear outwardly as the same phenomenon of social assistance reciprocity, the same *rules* are not observable in both countries. Two logics of reciprocity govern the transformation of the social assistance relationship in the United States and in France. In terms of the historical *custom* they revive and the means of determining the subject of social assistance, and in terms of the objectives pursued and the conception and implementation of reciprocal obligations, workfare and insertion are two fundamentally different phenomena. In short, workfare and

insertion reveal the particular paths followed by the United States and France respectively to transform social assistance according to the specific conflicts these countries face in the *institutions* of the family, employment and social assistance.

Notes

[1] The workfare and insertion models are presented in accordance with our analysis from the mid-90s.

[2] The reciprocity models of workfare and insertion are presented in detail in S. Morel, 2000a; a number of passages that follow are taken from this work.

[3] The United States is the only Western industrialized nation that has never had a system of family allowances.

2. THE CASE OF CANADA

Our study of social assistance reciprocity in Canada begins with an examination of the Canadian experience, in three parts. First of all, we consider how Canada differs, in its social policy, from other countries of comparable economic standing, particularly the United States. In so doing, we look at the assertions of a number of authors in this regard.[1] We then set out to substantiate our problematic of social assistance reciprocity by examining whether social assistance in Canada has evolved in this direction. Thirdly, we present a brief historical analysis, in order to assess whether the changes observed recently in Canada in the relationship between the poor and the State are a continuation of, or a break with past experience, and also in order to identify the initial forms of intervention that have shaped the relationship between poor women and the State. Here, particular attention is paid to mothers' allowances, which were of primary importance for women. Indeed, it was in this context that social assistance policies targeting women emerged and that "sole parenting" received, for the first time, social treatment.

Canada: A Distinct Welfare State?

A number of authors deal with the question of the distinctiveness of the Canadian welfare state. In relation to industrialized countries generally, Canada is among those with a liberal tradition. From this standpoint, its kinship with the United States is obvious. Canada cannot, however, be lumped in with the American case, as it has subtle differences: the government has elaborated a series of social policies that have no equivalent in the United States. While there is general agreement that Canada differs from its American counterpart with respect to social rights, opinion is more divided when it comes to assessing the recent evolution of Canadian social policies.

According to the typology of welfare states posited by Gøsta Esping-Andersen (1990), Canada is among those welfare states of liberal inspiration.[2] In the "liberal" welfare state, "means-tested assistance, modest universal transfers, or modest social-insurance plans predominate" (Esping-Andersen, 1990, p. 26). In countries where this type of regime exists (United States, Canada, Australia, etc.), social transfer payments are small, the rules for granting them are stringent and the recipients are often stigmatized. The State stimulates the market either passively, by guaranteeing only a minimum income, or actively, by subsidizing private schemes of protection (Esping-Andersen, 1990, p. 27).

A typical feature of liberal welfare states is what is known as the "residual concept" of social security, which, according to Dennis Guest (1980), has been prevalent in Canadian history. According to this concept, social security is a recourse of last resort: government intervention is justified only when the usual recourses of the family and the marketplace have been exhausted.[3] This is, then, a limitative conception of the State's role with respect to social rights. The work ethic, according to James Struthers (1983), is central to the social assistance interventions of the Canadian state. The pre-eminence of the work ethic in Canadian society is also revealed in Diane Bellemare's analysis (1981) of the Canadian welfare state. The author asserts that three fundamental but conflicting values characterize "the preferences of Canadians

with regard to the organization of economic life": the value of "freedom," which denotes the importance attributed the "principle of individual freedoms and economic liberalism"; the value of "independence," or the conviction that "every individual has a duty to ensure their own independence by means of work or, if necessary, by means of savings or insurance"; and finally, the value of "charity." This last refers to what we call the *custom of deservingness*, that is, the fact that "Canadians consider it important to show 'charity' towards the 'deserving' poor, namely, those who involuntarily find themselves in a situation of need" *[translation]* (Bellemare, 1981, p. 17). Thus, in Canada, social assistance is based, according to this author, not on the notion of solidarity, but rather on that of charity:

> Today, as has traditionally been the case, (...) relief (for the "deserving" poor) is not a "right" of the poor but rather an "act of kindness" that they ought to accept with gratitude. Canadian society therefore values charity or what others mistakenly call the principle of collective solidarity. *[Translation]* (Bellemare, 1981, p. 102)

Although both the United States and Canada fit this model of the liberal welfare state, they differ in several respects. According to Gérard Boismenu (1994, p. 409), the American and Canadian social protection systems are characterized by "the same type of welfare state, but differently inspired." Canada is "essentially liberal, with a touch of social democracy, evident especially in its public, universal health-care system" *[translation]* assert Camil Bouchard, Vivian Labrie and Alain Noël (1996, p. 4). In their view, Canada differs from the United States in that it redistributes the wealth "a little more":

> The United States has the most inegalitarian distribution of before-tax revenues and transfers of the OECD countries. After taxes and transfers, it is still the most inegalitarian. Canada is fairly close to the United States before taxes and transfers, but its policies are more redistributive. Between 1970 and 1986, the American poverty rate rose, [while] that of Canada fell or remained stable, essentially because transfers declined in the United States while in Canada they increased. *[Translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 6-7)

Social policies serve to define a Canadian identity in opposition to the reality of the United States (Banting, 1997; Myles, Pierson, 1997). It should be recalled that the latter, unlike the other industrialized nations, has never had a national family allowances program or even public systems of health insurance and parental leave. Its child poverty rate is the highest of the developed countries. According to Ruth Rose (1998, p. 114), "Canada lies somewhere between the American approach and the European approach" *[translation]*. D. Guest (1980) also recognizes that, while the residual conception of social security played a decisive role in the elaboration of social policies until the 1940s in Canada, it was replaced, as of the Second World War, by the "institutional concept." The latter corresponds to a broad view of social security, seen as an integral part of revenue distribution mechanisms in an industrial society and as a legitimate function of the State.[4] Also, according to Christopher Leman (1980), there were real differences, ascribable mainly, in his view, to the political institutions, in the way in which Canada and the United States conducted the debate surrounding social assistance policies and elaborated those policies in the 1960s and 1970s.

For many authors, with the rise of the conservative ideology seen in the 1980s came a pendulum swing in the conception of social policy: the residual conception made a comeback and State interventions embraced its logic (Guest, 1980). Ruth Rose (1998, p. 115) also considers that the recent evolution of social policy in Canada harks back to the residual approach typical of the American case: "The recent reforms of family policy and unemployment insurance in Canada closely follow the path laid out by the United States" *[translation]*. According to J. Struthers (1983, p. 214), current policies are a resurgence of former practices: in the early 1980s, as in the 1930s, "economists, newspaper editors, and prime ministers (...) accused the unemployed of preferring relief to work."

Conversely, John Myles and Paul Pierson believe Canada's approach to income support differs from that of the United States. The specific realities of the two countries explain why they have "diverged considerably in both the extent and content of policy change" (Myles, Pierson, 1997, p. 445). Keith Banting (1997, p. 270) also asserts that Canada and the United States are on different paths in terms of social policy, such that these "two systems are as different in the mid-1990s as they were in the mid-1970s."

The Recent Changes in Social Assistance Policy in Canada

There is no doubting the relevance of our problematic to the Canadian situation. Firstly, social assistance policy in Canada has changed considerably since the 1980s (Box 2).[5] Many reforms have been introduced right across the country, in every province and territory (NCW, 1997). A number of studies have analysed these changes, attesting to the interest in measuring the extent of the transformation that is taking place. For this transformation of the social assistance system is still going on: changes continue to be made or are planned for the immediate future. A study such as ours therefore invites an examination of a vast laboratory of evolving experiments. Secondly, in describing these changes, Canadian social policy analysts use the terms and descriptors on which we have based our problematic. Many authors use the term "workfare" to describe the direction taken by provincial governments in reforming their social assistance policies (Boivin, 1995; Callahan *et al.*, 1990; Evans *et al.*, 1995; Fontan, Shragge, 1996; Kitchen, 1996; Langlois, 1987; McAll, White *et al.*, 1996; Noël, 1995; Richards *et al.*, 1995; Shragge, 1997). Parallels are also drawn between Canada and the United States (Boychuk, 1995; Evans, 1993; Hardina, 1997). In addition, the terminology used in Canada draws on the arsenal of reasoned exposition typical of the French tradition, for example, "insertion" and "solidarity" (Deniger *et al.*, 1995; Fortin, 1989; Girard, 1996). This last comment is especially valid for Quebec.

In short, there is a real interest, in the feminist literature on social policy, and even on the part of organizations that advocate for women's rights, in this question of the transformation of State social assistance intervention and its repercussions on the living standards of women (Evans, Wekerle, 1997; Lepage, 1998; Rose, 1997). From the theoretical perspective of gender-based social relations, especially in English Canada, female researchers have been closely following the introduction of new obligations for poor women. The plight of single-parent families in particular has captured their attention, as have, in the wake of the groundbreaking analysis of Veronica Strong-Boag (1979), the mechanisms of "moral regulation" that are a particular feature of the social treatment of women's poverty (Evans, 1992, 1995; Little, 1998; Little, Morrison, 1999; Mayson, 1999). The social assistance

policies adopted by the provinces are invariably interpreted as a backlash, an erosion of social rights, a reversal that has worsened the financial position of women and made them more vulnerable to poverty.

Researchers are also critical of workfare because of the express aims of such programs and the kinds of employment regulation these policies are meant to ensure. For Eric Shragge (1997), workfare programs merely shuffle the line-up for income support. They keep the unemployed connected to the labour market and maintain a pool of cheap, skilled and disciplined labour (the "reserve army"). Ernie S. Lightman (1997) asserts that workfare programs are part of a broader strategy to dismantle Canadian social programs by reducing government responsibility for social services. Other authors point up the harshness of workfare by placing these policies in an historical perspective. The new obligations of workfare are compared to the old forms of putting the poor to work (Mullaly, Weinman, 1994; Shragge, 1988; Struthers, 1983).

Other authors, such as Réjean Bussière (1994), whose work examines the different approaches of the Canadian provinces to social assistance policy, point out the link between social assistance and employment. After analysing social assistance in four provinces (British Columbia, Ontario, Quebec, New Brunswick), the author concludes that the policies converge in the following respects: the creation of employability enhancement programs, the widening gap between people who are able to work and those who are unable to work, and the increase in the allowable earnings exemption. In the same vein, according to Sharon M. Stroick and Jane Jenson (1999, p. 81), provincial programs designed to encourage welfare recipients to join the labour force reveal the existence of a dual consensus: priority is given to enhancing employability as an integral component of assistance and to rapid job placement; and in order to make the road to employment as short as possible, government champions the idea that "any job is a good job."

As mentioned earlier, there are already a number of studies of workfare in Canada. We might mention two in particular (Evans *et al.*, 1995; Schragge, 1997) that provide in-depth analyses of workfare programs in Canada. More recently, the Canadian Council on Social Development (CCSD) also published a series of studies on "welfare-to-work programs" in Canada and their impact on low-income single-parent families (Gorlick, Brethour, 1999, 1998a, 1998b), as well as a discussion paper on the subject. This paper asserts that there is now in Canada "a reinterpretation of the link between social assistance and employment" (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 1) characterized by the introduction of programs making employment "an integral component of social assistance programming" and aimed at providing "the shortest route possible to employment" (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 6). The authors also present the compulsory nature of the new measures adopted by Canada's provinces and territories as a common feature of the new approach adopted in Canada. The classification of social assistance recipients according to the criterion of fitness for work is, according to this report, another distinctive feature of the reform of Canadian welfare policy. We might add that from this perspective, the category of sole-support mothers is emerging in the United States as a "target group" and as such is subject to special treatment by the State.

The Reciprocity Relationship Over Time

In this section, we consider the *custom* of social assistance in Canada as it has evolved over time. We look at the *rights and duties* that characterize this *custom*, first from a general perspective, and then in the more specific context of mothers' allowances. We then attempt to identify the initial forms of intervention that have shaped the relation of assistance between poor women and the State. We will see that the *rules* of social assistance interact directly with those of the *institutions* of employment and the family. We will also see that the management of poverty in Canada cannot be studied apart from its embedment in the unemployment compensation system.[6] In this regard, the case of Canada is distinguished by its strict separation of the insurance and assistance functions. Two programs provide benefits in the case of unemployment: employment insurance, which falls under federal jurisdiction, and social assistance, which is enshrined in provincial legislation. This jurisdictional duality creates inconsistencies in the treatment of situations of non-employment and directly affects the phenomenon of poverty and the implementation of social assistance policies.

The Rights and Duties of the "Able-Bodied" Poor

In Canada, the pre-industrial model of economic and social organization prevailed until the turn of the 20th century. This model was distinguished by the fact that the extended family was the primary locus of the output and distribution of current production. The responsibility of the family institution for the economic security of individuals was expressed by the legal recognition of "family obligation." The provincial laws in force in the 18th and 19th centuries thus obliged the family, on penalty of fines, to care for its members in need (Bellemare, 1981). In New France, a royal decree outlawed begging by able-bodied persons and threatened reprisals against anyone who came to their aid (Bellemare, 1981, p. 137). During the years of colonization, in addition to the family, private institutions (establishments operated by religious communities, organizations that performed good works, etc.) cared for indigents. After the Conquest, houses of correction were set up to punish vagrancy. This type of social organization coincided with the primacy accorded individual responsibility, which would long be a feature of the representations of poverty. Poverty was associated with wrongful conduct, with "a disease that must be treated with discipline and repression" *[translation]* (Bellemare, 1981, p. 138):

> [A]t first, society adopted a punitive attitude towards economic dependants and especially towards those who were able-bodied. The latter were placed in confinement or in workhouses to acquire the work habit. In the nineteenth century and throughout the first half of the twentieth century, every individual was responsible for ensuring his own economic independence. *[Translation]* (Bellemare, 1981, p. 105)

The organization of social assistance can be traced back to late-16th century England and France. But the provinces differed in the way they integrated this colonial legacy. English Poor Law served as the model for relief in Nova Scotia and New Brunswick, influenced, notably, by the Loyalist migrations during the American Revolution (Guest, 1980). Upper Canada adopted the British model, but not the Poor Laws. Finally, Lower Canada stood apart for its tradition inherited from France's *ancien régime*. With the rise of liberalism in the 19th century, the

problem of poverty was presented in terms of the failure of the individual to adapt to the economic and social system (Linteau *et al.*, 1979, p. 201). Work is the source of the wealth of societies and of individuals. It was felt that the provision of relief to the able-bodied poor might lead to undesirable behaviour on the part of those receiving it. In 1867, the *British North America Act* (BNAA) was enacted. It made no reference to income security as such. It was through the interpretation of the Constitution that social assistance came to be regarded as a provincial responsibility (Bussière, 1994; Guest, 1980).

In the early 20th century, social assistance for the able-bodied and jobless poor was available only in the form of public works organized by the municipalities. The jobless were hired to chop ice or break stones (Bellemare, 1981, p. 306). The economic hardship brought on by recessions (especially the Great Depression of the 1930s) forced government to step in. There followed a growing centralization of income protection functions, marking a shift in responsibility away from the municipalities to the provinces, and from there onto the federal government. The first Canadian law enacted expressly to help the unemployed find work was the *Employment Offices Coordination Act* of 1918. It was spurred by the economic hardship of the recession of 1914-1915 (Bellemare, 1981, p. 310). For the first time, measures of direct aid to the unemployed were brought in. The municipalities initiated special public works and distributed direct relief. It was not until the recession of 1920 that Canadian government intervention was formalized, with the enactment of the first unemployment assistance program. The monetary assistance given the unemployed was to be repaid (through participation in public works or job seeking) (Bellemare, 1981, p. 313).

Relief for the jobless continued in its initial form throughout the 1930s, despite the Great Depression, especially devastating in Canada, that hit the industrialized countries. The federal government introduced, year by year, temporary measures for assisting the unemployed. Despite the government's penchant for public works, the public authorities provided mainly direct relief. In April 1933, about 14.9 percent of the Canadian population was on social assistance (Bellemare, 1981, p. 371). Yet it was felt that aiding the "able-bodied" poor led to poverty and social unrest. In this regard, we cite Louis Dupire (1935, p. A1), in the newspaper *Le Devoir*, who rose up against the high level of unemployment assistance expenditures:

> Where has this led if not to the creation of a regular army of unemployed that we can never fully dismiss? The professional unemployed worker is a social scourge, he is the hornet to honour, he is anarchy in the hive. But he is here to stay. (...) Shall we continue to toss millions to the wind? To allow the army of involuntary unemployed to stagnate in energy-sapping idleness? (...) Or shall we provide work, useful work (...)?*[Translation]*

During the parliamentary debates in Ottawa surrounding the enactment of unemployment assistance legislation in 1935, one member of Parliament, Mr. Henri Bourassa, rose up against the proposed measure because, among other reasons, it risked having disastrous effects on the "able-bodied" poor: "[T]he effect of our whole so called social legislation is to debase the social spirit of our people, to create a fast growing class of beggars, loafers and crooked men, who expect the state to give them a living and who are endeavouring to

avoid any individual or collective effort to help save their own situation." According to the member, work ought to be required in exchange for social assistance just as repayment is required of anyone benefitting from the public purse.[7] The consensus was that one had an obligation to earn relief through work.

Unemployment insurance was adopted in Canada in 1940. The history of its creation is that of a long process of the maturing of attitudes about the reality of unemployment. In counterpoint to the adoption, in the face of this risk, of insurance mechanisms to protect income, there was a new representation of the phenomenon of unemployment; it was no longer perceived as a temporary problem, but as a reality with which society must come to terms on a long-term basis (Bellemare, 1981, p. 401). With this qualitative leap, unemployment came increasingly to be seen as an involuntary phenomenon. In 1956, the adoption of the federal unemployment assistance program marked an historic turning point, for it corresponded to recognition of the "entitlement to assistance," regardless of the cause of the need: "[f]or the first time in the history of social security in the Province of Quebec a social measure was adopted which, whatever may have been the legislators' intention, considered indigence, irrespective of the causes, as a factual situation justifying assistance by the State" (Boucher, 1963, p. 55).

It was in the context of the "War on Poverty" declared by Prime Minister L. B. Pearson (Little, 1998, p. 138) that the Canada Assistance Plan (CAP) was introduced in 1966. The CAP was a shared-cost program under which the federal government matched the amounts allocated by the provinces and municipalities to social spending. The federal government thus helped finance provincial and territorial social assistance programs. There was no maximum allowable cost. The CAP marked the beginning of the modern history of social assistance in Canada: it "signalled a major shift in the Canadian welfare state towards an "entitlement" model of social assistance" (Morrison, 1998, p. 2). In fact, the CAP prompted the provinces to provide assistance to anyone in need, with the goal of eliminating the "conditions giving rise to poverty" (Morrison, 1998). Furthermore, significantly, the CAP did not allow the introduction of workfare in Canada, under threat of stiff monetary penalties for the provinces. In fact, the federal government's financial contribution was conditional, notably, on payment of the assistance to "any person in need" within the meaning of the CAP (HRDC, 1994e, p. 6). In basing eligibility for social assistance on the criterion of "need," the CAP prohibited the imposition of other, conflicting requirements (Moscovitch, 1996). The effect of the CAP was to standardize provincial welfare systems and speed up their modernization. In Quebec, the *Social Aid Act* of 1969 incorporated the need criterion, as had been done in other provinces (Bussière, 1994, p. 51). The CAP, in encompassing earlier programs, brought to an end the categorial approach at the federal level.

In 1971, unemployment insurance underwent a reform that had repercussions on social assistance. Women and youth in particular benefitted from the program's more relaxed rules and a number of unemployed workers went from assistance to insurance (Bellemare, 1981, p. 577). But as of 1975, there was growing concern about budget deficits and increased public spending, including spending on income security. In 1990, the government announced "its unilateral decision to cap at 5 percent 'shareable' CAP cost increases in the three wealthiest provinces" *[translation]* (British Columbia, Alberta, Ontario), a decision which led to several billion dollars in lost revenue, particularly for Ontario and British Columbia (Vaillancourt,

1997, p. 19). This cap was maintained until 1994-1995 and led to the adoption of budget cuts, notably for social assistance, in the provinces concerned. In the 1990s, the federal government carried out three very restrictive reforms of Canadian unemployment insurance. This had an immediate impact on the provinces, which saw the ranks of social assistance entrants swell appreciably and, accordingly, the costs of their social assistance programs (Fortin, 1997). Social security also became increasingly selective. From 1960 to 1992, selective transfers as a share of all cash transfers increased from 21 to 52 percent (Stroick, Jenson, 1999, p. 99).

In March 1995, the Minister of Finance announced that, in future, federal transfers would be lumped into a global budgetary allocation. This meant the end of separate allocations of the federal contribution to funding for social assistance, health and post-secondary education. The CAP[8] was replaced by the Canada Health and Social Transfer (CHST). In addition, the federal government's financial participation was limited to a fixed amount. According to Bruno Thérêt (1999, p. 67), "the federal government was (...) consistent in its policy of cutbacks when, after reducing unemployment insurance coverage, it guarded against the effects of its reform of the CAP by breaking with the shared funding formula" *[translation]*. The impact on the provinces was considerable; the reduction in federal transfers forced them to drastically reduce social spending (Box 3). With respect to social assistance, "the reductions stepped up the trends towards reducing basic needs coverage and introducing welfare-to-work programs" *[translation]* (Thérêt, 1999, p. 72). "National standards" of social assistance were also eliminated, except for the introduction of the residency criterion. In English Canada especially there was much concern that social assistance would be eroded as a result of this change. Another decisive aspect of the evolution of Canada's social assistance system: the elimination of the CAP ended the prohibition against the provinces' imposition of conditions on social assistance recipients in addition to assets and income tests. Several analysts see this change as marking the beginning of the institution of workfare in Canada. It is also said to mark the end of the right to assistance (Little, 1998, p. 185).

Eliminating the primacy of the need criterion is not the only way the federal government has influenced the evolution of social assistance in Canada in recent years. As B. Thérêt (1999, p. 72) explains, "it is essentially through federal-provincial agreements governing employment benefits that the provinces have been able to remobilize federal resources to some degree" *[translation]*:

> The provinces can, in fact, through employability programs such as PAIE (Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi) in Quebec (...), qualify a certain number of their aid recipients for employment insurance and thereby give them access to employment benefits. This indirect method of mobilizing federal employment insurance resources is greatly facilitated when a province has concluded an agreement with the federal government giving it 'full responsibility for designing, managing and delivering active employment measures (...) funded by the Employment Insurance Account.'[9] For example, in the case of Quebec, such an agreement gave the province access to average annual federal funding over five years of more than 500 million dollars as of 1997 (or an amount equivalent to about 14% of the CHST cash transfer for that province). *[Translation]* (Thérêt, 1999, p. 73)

Thus, the author continues, there was "considerable overall coherence of the federal policies of 1994-1995 governing the labour market, social protection and intergovernmental relations" *[translation]*. After toughening the employment insurance rules and turning over responsibility for a large number of unemployed to the provinces, while at the same time cutting back on its financial support, "the federal government induced the provinces to accept the offer of the devolution of 'employment benefits' " *[translation]* (Thérêt, 1999, p. 73). In other words:

> (...) by reducing assistance funding sources and simultaneously increasing needs through the reform of income benefits, the federal government found a way to steer employment and assistance policies in all provinces in the direction it wanted, the model adopted for employment insurance thus being reproduced in provincial social assistance regimes. In so doing, it strongly encouraged the provinces, if necessary, to adopt policies for reducing or more narrowly targeting benefits, and by increasing the funding sources available for active employment policies, it encouraged them to replace social assistance with workfare policies. (Thérêt, 1999, p. 74) *[Translation]*

Mothers' Allowances

Programs of assistance for needy mothers first appeared in Canada in the 1910s, as they did, moreover, in the United States: Manitoba adopted its program in 1916, followed by Saskatchewan in 1917, Alberta in 1919, and British Columbia and Ontario in 1920. The eastern provinces did not follow suit until later: Nova Scotia enacted its relevant legislation in 1930, followed by Quebec in 1937. In New Brunswick, legislation was enacted in 1930, but not implemented until 1944 (Strong-Boag, 1979, p. 25).

Provincial programs of assistance for needy mothers, introduced in Canada during the First World War, were "the first modern *public assistance* programmes in Canada" (Guest, 1980, p. 63). Along with legislation governing the minimum wage and old age pensions, they were the "sole evidence of a welfare state in Canada in the 1920's" (Guest, 1980, p. 74). Manitoba, the first province to adopt a program of assistance for needy mothers, conducted a study of American mothers' pensions before enacting its legislation (Strong-Boag, 1979, p. 26). As in the United States, it was essentially women's organizations that were behind the adoption of legislation in favour of single-parent families. In Canada, the National Council of Women of Canada (NCWC) led the lobby for the adoption of mothers' allowance legislation (Little, 1998, p. 13). Another important point of convergence between the two countries: it was around a "maternalist" ideology, exalting the role of women as mothers and keepers of the hearth, that demands for programs for needy mothers rallied the support needed for their success.

This ideology was based on deservingness: social assistance was an acknowledgement of the worthiness of the role of mother and of the need to help those mothers who, raising children alone, were having difficulty making ends meet. Women deserved to be looked after to the extent that they ensured the "preservation of the race" (Strong-Boag, 1979, p. 24). To affirm this idea of "service to the nation," the women's organizations of the day favoured the term "pensions" to designate the assistance given needy mothers. American feminists had adopted the same strategy (Gordon, 1994; Skocpol, 1992). The term was in fact chosen by analogy

to the Canadian veterans' pension program intended, obviously, for a class of undeniably deserving citizens. Many interested parties shared this view, including J. Howard T. Falk, Director of Social Work at McGill University and formerly responsible for administering Manitoba's pensions program:

> The child is the nation's asset, be he immigrant or native, and knowing this it is our duty to conserve the potential value of the human life (...). This (objective) must be met by the proper interpretation of the new system,—the recognition of the widowed mothers as the new "civil service." The soldier is awarded his pension for service rendered; the widow will be given hers for active service in the nation's work, here and now. (Falk, 1919)

The use of the term "pension" was also intended to encourage women to take advantage of this assistance by the "lessening of the charity stigma" (Guest, 1980, p. 54). The director of the Canadian Council on Child and Family Welfare, Charlotte Whitton, opposed the use of the pension concept in the British Columbia legislation, claiming that it entailed "a grave danger of the development, as a matter of course, of a general tendency to reliance on social aid."[10] The term "allowances," which prevailed over that of "pensions," reflects another point in common with the American experience: the fact that it was mainly the needs of children, and not those of women, that were central to this legislation:

> The singling out of children insured that the women's predicament, with all the shortcomings it underlined in marriage law and economic opportunity, went largely ignored. The fact that 'the primary object of this legislation is the conservation of home life'[11] meant in effect that once again women were considered deserving of recognition only inasmuch as they were mothers. (Strong-Boag, 1979, p. 31)

A study of policy governing mothers' allowances shows, as we will now see, that the *custom of deservingness* in the context of social assistance—and the related issue of the exchange of work—differs according to gender. This policy introduced regulation as a means of control specific to women, for it regulated, as a priority, the conduct of recipients within the family, and in employment. While the institutions of social assistance, the family and employment were still jointly regulated, the *custom of deservingness* applied directly to poor women based on the institution of the family. The *custom of deservingness* assumed its singular form through the establishment of *rules* governing the morals of recipients, in addition to the usual needs and income tests of social assistance.

First of all, the establishment of rules governing eligibility for mothers' allowance confirmed the *custom of deservingness*. These rules in fact described a veritable "hierarchy of deservingness" by establishing subcategories of the eligible and the ineligible. The application of this categorization was aided by the criterion of marital status. The same was true in the United States. Initially, it was widows who received the allowance, not poor mothers generally. Only this group deserved social assistance, for the other categories of mothers could be suspected of being responsible for their lot. The eligibility requirements varied greatly from province to province in terms of both the categories of mothers eligible for

the allowance and the requirements of residency or even nationality (Guest, 1980, p. 59-60). Thus, "provinces differed in the methods of separating the deserving and the undeserving" (Strong-Boag, 1979, p. 27). While widows with two or more children were always eligible, this was not necessarily the case for mothers whose husband had a mental or physical illness or was in prison. Canadian legislation generally excluded single or divorced mothers. British Columbia was the most liberal in terms of eligibility (Strong-Boag, 1979, p. 27). In the 1930s, Alberta was more generous than Ontario with regard to the disability of the needy mother's husband (Little, 1998, p. 69).[12] Since such categorization of single mothers meant that only "deserving" poor mothers qualified for assistance, mothers' allowances received public support (Strong-Boag, 1979, p. 25). At the same time, and for the same reasons, the American public supported the policy of assistance for single mothers.

The *rules* of deservingness governed not just entry into, but also maintenance in the social assistance system. In all provinces, the legislation stated that the mother had to be "fit and proper" to be eligible for the mothers' allowance (Strong-Boag, 1979, p. 27). The process of the social control of recipients was thus based on highly arbitrary criteria, in this instance the good morals of the poor mothers. Depending on the province and the day, different indicators were used to establish the model of the good mother. Thus, it was cleanliness, sobriety, chastity or, more generally, sexual conduct that dominated the investigations of social workers.[13] According to D. Guest (1980, p. 60), the requirement that women applying for relief be of good character was "a throwback to poor law concerns about distinguishing between worthy and unworthy applicants." It was common practice to require a mother applying for assistance to provide two letters of reference. Inquiries could be made about her social standing in the community (Guest, 1980, p. 60). The enterprise of rehabilitating poor mothers, organized in the context of the mothers' allowance through the application of moral criteria, was, according to V. Strong-Boag (1979, p. 28), an extension, via the state apparatus, of the middle class' ability to control the conduct and development of working-class Canadians.

The *rules* of the social assistance institution were also linked to those governing employment. The mothers' allowance was designed to organize the distribution of employment as well. In Canada, a rhetoric developed likening poor mothers to "employees of the State" who were required to correctly fulfil the function of raising children. As an employer, the State had to ensure the satisfactory performance of this "employment contract," as the initiatives of the Manitoba government attest: "Manitoba (...) appointed a 'visiting housekeeper' to instruct mothers, arguing that 'when the contract of employment between the mothers and the Province is signed, and the mother in receipt of her salary that the Province should satisfy itself that the services rendered for the salary are accomplishing what was intended...'. "[14] A report of the Social Workers' Club of Winnipeg, circulated before the legislation was enacted in that province, was entitled *State Salaries for Mothers* (Strong-Boag, 1979, p. 26). In Ontario, there is evidence of similar practices. The mothers' allowance formalized in a social contract the mother's job of raising children at home, and depicted recipients as "employees of the State." Next, the rules imposed a "female" behavioural model with respect to employment. Caseworkers advocated part-time employment or paid work done in the home rather than outside the domestic sphere (Strong-Boag, 1979, p. 27). This, concludes this author, ensured "the maintenance of a

pool of vulnerable, cheap and part-time labour." Finally, these programs were a means of regulating the competition for employment between various groups (by excluding women from paid work) during a period of job scarcity, a situation seen especially during the Great Depression of the 1930s (Morel, 1987). According to D. Bellemare (1981, p. 301), the mothers' allowance was designed expressly to "dissuade mothers from participating in the labour market," conveying "society's expectations" of women's behaviour with regard to employment *[translation]* (Bellemare, 1981, p. 586).

Conclusion

In Canada, the welfare state has its own configuration, distinct from that of the United States. The thematic of reciprocal obligations, observed by social assistance analysts, shows that the relationship between the poor and the State has undergone a transformation in Canada. Also, we see that the *custom* of deservingness in the social assistance context has existed in various forms throughout the history of social assistance in Canada. In the relation of assistance, public aid expressly entails an exchange of labour. Legislation respecting mothers' pensions, which represents an important episode in Canada, gives us a better understanding of the specificity of this *custom* as it applies to women. This social policy, besides its component of income support for single mothers, was a disciplinary mechanism regulating the behaviour of poor women as mothers and wage-earners, that is to say, as domestic workers and as paid workers. The study of this policy reveals that the conception of *rights and duties* in the context of social assistance differs according to gender.

Notes

[1] It is not our aim here to explain the theses or arguments of these authors, but merely to identify some of their conclusions about the issue.

[2] The author identifies three main types of welfare state: in addition to the "liberal" welfare state, there is the "corporatist" welfare state (the case of France) and the "social democratic" welfare state.

[3] From this perspective, the emphasis is on individual behaviour and responsibility.

[4] The institutional conception focusses on prevention, collective responsibility and collective rights.

[5] The boxes and tables are appended to this report.

[6] This expression is understood in the broad sense of aid to the unemployed based on the principles of both social insurance and social assistance.

[7] *House of Commons Debates, Official Report*, February 14, 1935, p. 850.

[8] Established Programs Funding, which had to do, notably, with health and post-secondary education, was also replaced.

[9] HRDC, *Highlights of the Canada-Québec Labour Agreement in Principle*, 1997.

[10] Cited in Guest, 1980, p. 56.

[11] Alberta (1918), Superintendent of Neglected Children, *Annual Report*, p. 8.

[12] For the categories of eligibility in Quebec and Ontario, see chapters 3 and 4.

[13] See, in this regard, the chapters on Quebec and Ontario.

[14] Mothers' Allowances Commission (1920-1921), *Annual Report*, Manitoba, p. 21; cited in Strong-Boag, 1979, p. 28.

3. THE CASE OF QUEBEC

Quebec's social assistance system has changed considerably since the 1980s, notably to the extent that the relation of assistance between the poor and the State has been transformed into a reciprocity relationship. In this chapter, we describe the stages in the evolution of the social assistance institution in Quebec. Our objective is to show, while giving them meaning, the forms of reciprocity that have existed throughout history up until their recent transformation.

Quebec: a "Distinct Society" in Canada

Before we go on to analyse the social assistance institution as such, it is worth recalling that Quebec differs from the other Canadian provinces with regard to social security, as it does in other spheres of collective life. It is also differentiated by its innovations with respect to social assistance reciprocity.

The distinctiveness of Quebec derives, first of all, from the conception of the role of the State that is asserted within the society. For many reasons, including its status of "small francophone society on an anglophone continent," "the State retains, in the eyes of Quebeckers, a legitimacy it does not enjoy everywhere in North America" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 9). The full coverage of social assistance and the benefit levels, which are twice as high as in the United States, explain, the authors argue, why there has been no increase in poverty rates, in either Quebec or Canada, comparable to that experienced by our neighbours to the south (Fortin, Séguin, 1996, p. 19). On the North American continent, Quebec is, of the three "ideological regions"—the other two being the American south (conservative), and the rest of the United States and Canada (fairly moderate)—the one that "appears to be North America's most liberal and egalitarian society": Quebeckers "are systematically less authoritarian, more egalitarian, more favourably disposed to State intervention, more accepting of unions, and more feminist than their neighbours in the rest of Canada and in the United States" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 9-10). This is evidenced by an institutional context specific to Quebec (financial institutions, high union density, interventionist State, strong trade unions, etc.). Quebec's family policy is the most progressive in Canada, particularly with regard to public child-care services. The parental leave policy currently proposed by the Quebec government is also well ahead of what exists in other Canadian provinces (Box 11).[1] In this regard, then, Quebec serves as a model, British Columbia having just announced its wish to "model itself on the Quebec program of 5-dollar daycare and introduce its own 7-dollar daycare service in the school setting" *[translation]* (Dutrisac, 2000a, p. A4).

Quebec also differs in the way it has chosen to integrate its social assistance system. It has developed a more ambitious, more universal and more integrated approach to relief than what existed at the federal level in the context of the CAP (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 10). Over the past decade, a period of evolution for its social assistance system, Quebec has also stood out for its innovative approach of linking employment and assistance, which initially took the form of income supplementation measures through the tax system. Thus, the WIS (Work Income Supplement) program created in 1979, was the first of its kind in

Canada (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 121). Secondly, Quebec is an innovator in the area of "active" measures: for 10 years, "no Canadian province has been as innovative as Quebec in making the transition from a social assistance system geared strictly to income support to a system favouring labour market integration" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 75). The Quebec experience "is now copied by most other Canadian provinces" *[translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 19).

The Reciprocity Relationship Over Time: Rights and Duties Generally

In the 17th century, the organization of relief for the poor in the colony was directly influenced by France. The British influence was also felt, but later and to a lesser degree, being confined to initiatives in the city of Montreal in the 19th century. During this period, relief for the indigent was provided essentially, in its organized forms, by private charity, being the work of religious and philanthropic institutions. The first social assistance legislation was enacted in 1921. It marked a decisive turning point in the history of social assistance in Quebec. Thereafter, social assistance became institutionalized in the form of categorial programs for groups recognized as being in specific circumstances warranting public relief. The Great Depression of the 1930s forced government to set up these programs. It is in this context that the program of assistance for needy mothers was introduced. Later, the recession of the late 1950s exacerbated the many inconsistencies that existed between categorial programs; hence the standardization of the social assistance system through the *Social Aid Act* of 1969. This marked an important stage in the evolution of Quebec's social assistance system: categorial programs were recast into a single system, ushering in the contemporary period.

During the pre-industrial era, the treatment of poverty was structured within the context of a social organization dominated by the family and private institutions (Guest, 1980). In the 17th century, the organization of aid for the poor in the colony was directly influenced by France. The family was the primary institution given responsibility by society for providing aid to its indigent members. This responsibility became institutionalized legally through the obligations recognized by the *Code civil*, which clearly stipulated the obligations between parents and children: children had the right to demand of their parents food, maintenance and education. Conversely, they had the duty to provide their parents and indigent ascendants with the necessary support "to the extent of the need of the one requiring it and of the means of the one required to give it" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 10). Moreover, the Catholic reform that took place in France in the 17th century meant that, unlike England, which adopted the Poor Law of 1601,[2] "the system of relief in France and Canada was built on the humanitarian foundations of Catholicism and Christian charity" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 15). Thus, the French Catholic tradition predominated in New France and the Church was responsible for the health, education and welfare of the community.[3] The Sulpicians, who came to Montreal in 1657, followed "the principles practised in Saint-Sulpice parish in Paris" *[translation]* (Lapointe-Roy, 1987, p. 31). The Grey Nuns worked with them. In the city of Quebec, there were the Ursulines and the Augustinian Nuns (established in 1693).

As for public authorities, the municipalities had powers of intervention that permitted them to help the indigent within their jurisdiction. However, unlike other Canadian provinces, they

had no legal obligation to assist the poor. Their interventions sprang from a discretionary power.

In 1688, the Sovereign Council of Quebec decreed the establishment of *bureaux des pauvres* in the cities of Quebec, Montreal and Trois-Rivières. In operation until 1760, these agencies received funds which they distributed to the poor. Recipients provided work if they were able (Laroche, 1950, p. 16). Also, until 1854, the year the feudal system was abolished in Canada, seigneurs had some responsibilities towards poor settlers living on their lands. The Conquest (1760) had little impact on the system of charity established in Lower Canada. Protestants and Catholics had their separate institutions. There was no attempt to introduce British Poor Law, and the Church extended its sphere of influence into the area of public assistance.

The 19th century saw a number of developments worthy of mention, first of all because they illustrate old forms of exchange in the context of relief, among the first introduced on Quebec soil, and secondly because they show that the French influence was not as monolithic as it appears at first glance. During that period, in the realm of relief for the poor, the number of relief providers grew. In Montreal, for example, the congregation of the Sisters of Providence was founded, as were lay organizations (Les Dames de la Charité, in 1827; The Society of St. Vincent de Paul, in 1847). The practice of categorizing the poor was already an underpinning of the organization of charitable relief.

Eighteen-century documents of the Order of Sulpicians set out specific rules and principles for serving the poor: the poor were classified into categories, including, notably, the "honest poor," those worthy of aid, and the "notorious poor." The Sulpicians of Montreal were applying these rules in the 19th century. These two categories of indigents were treated differently: the first received monetary aid, while the second, most of Montreal's poor, received aid in kind. This "distinction was a measure of the trust in the first category of indigents" *[translation]* (Lapointe-Roy, 1987, p. 31). Thus, it was indeed an assessment of worthiness that guided the choice of the means used to help the poor, based on the fundamental criterion of fitness for work:

> The poor who were helped by organizations (in the 19th century) can be divided into two categories. First, there were those who were unable to work because of age (children, the elderly) or temporary or permanent disability; then, there were those who were able to work but would not (the misfits) or had no work (the unemployed). Each of these two groups was then divided into those who were helped in the home (Oeuvre de la soupe, Dépôt des pauvres, etc.) and those who were helped in an institution (Hôpital Général, Asile de la Providence, etc.). *[Translation]* (Lapointe-Roy, 1987, p. 14)

Institutional aid also took various forms according to whether it was intended for the poor who were "unable to work" or those who were "able to work." For the first group, made up of foundlings, orphans, the elderly and the infirm, in the 18th century, institutions with no particular vocation, conceived along the lines of the Hôpital Général, were established to take them in (Lapointe-Roy, 1987, p. 145). There was a certain tolerance of persons deemed

"unable to work." In the 19th century, the surge in the needs to be met by relief institutions gradually prompted them to differentiate their aid:

> [C]are became specialized according to the particular needs of the various groups. Thus, the number of almshouses and houses of refuge for the elderly, convalescent homes for the sick, orphanages for children, institutions for unwed mothers, grew. In short, institutions specialized according to the various possible causes of unfitness for work. *[Translation]* (Bellemare, 1981, p. 176)

During this same period, the poor who were "able to work" received different treatment. Two kinds of institutional aid was reserved for them: a service known as the Maison d'industrie was set up in the city of Montreal, which combined relief with moral rehabilitation through labour; and various services were set up to help find work for those seeking it. The Montreal experience of the Maison d'industrie is of interest because it shows that Quebec was influenced, to a degree, by English Poor Law: "To the social miseries caused by the Industrial Revolution in Great Britain, French Canada had an innovative social response, inspired by the French and English models" *[translation]* (Lapointe-Roy, 1987, p. 291). Opening its doors for the first time in the winter of 1820, and in operation sporadically until the 1870s, the Maison d'industrie was a local version of the workhouse (Box 5).

There was also a pathologic aspect to the poverty of those "able to work." Insofar as the values of self-reliance and mutual aid within the family were of prime importance, it was necessary to protect the economic independence of one and all (Bellemare, 1981, p. 136). The newspapers of the day denounced begging, asserting that among the real beggars were imposters who exploited honest people: "[T]he impossibility of distinguishing the deserving poor man from the idler and the wicked provides many with the means to lead a comfortable life" *[translation]*.[4]

Other institutions stepped in to help the poor who were "able to work." The Confrérie du bien public, created by the Sulpicians, also helped the poor directly by providing employment: work tools were provided and loaned to the unemployed assigned to complete the agreed work. Some poor people spun wool and knitted, others worked as cobblers or broke up rocks, as did the men at the Maison d'industrie. Women performed work in the home (knitting, sewing) "which fit in easily with their domestic chores" *[translation]* (Lapointe-Roy, 1987, p. 218). Les Dames de la Charité provided placement services for young girls seeking work as domestic helpers, "unplaced servants," while the Sisters of Providence did the same for the unemployed of both sexes. To institutional relief was added assistance in the home (non-institutional relief) between 1831 and 1846.

Early in the 20th century, municipal relief came in various forms: grants to charities, direct aid or various services. For example, the municipal assistance division of the city of Montreal was involved, notably, in steering indigents to the appropriate charitable institutions, issuing begging permits, or rounding up the poor (Bellemare, 1981, p. 289). However, social assistance programs were still not highly evolved. It was not until 1921 that the State became

involved in assisting the poor, with the *Public Charities Act*. This legislation protected the principle of private charity and reassured those who had feared State interference in an area previously beyond its ken. The *Public Charities Act* did not institute direct relief (payment of financial aid) for the poor, but helped private institutions (hospitals, crèches, orphanages, refuges, homes) to assist the poor. The government paid a portion of the costs of the maintenance, lodging and treatment of indigents admitted to a public charitable institution (Marie Alice, 1953, p. 8). This law favoured the development of the private system of relief for the poor: it "made [in this province] considerable advances in combatting indigence, particularly for children" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 25). Thus, as noted by Gonzalve Poulin (1955, p. 71), this "system recognized the private structure of assistance, but saw in it a public function" *[translation]*. The funding introduced by the legislation was modelled on the French system (Poulin, 1955, p. 72).

In the 1930s, social assistance became institutionalized in the form of categorial programs. Since the actions of the Quebec government relating to income security and other concerns cannot be understood without reference to the interventions of the federal government, our presentation of the evolution of relief measures in Quebec refers here to the report on Canada as a whole. In Quebec, it was not until the Great Depression of the 1930s that the government took social policy action:

> In 1930, given the scope of the problems of poverty compounded by unemployment, the Quebec government established the commission of inquiry on social insurance (...) [whose] report served as the model for most insurance and assistance legislation subsequently adopted both federally and in Quebec. *[Translation]* (Poulin Simon, Carroll, 1991, p. 772)

Acting on the recommendations of this commission of inquiry, known as the Montpetit Commission, Quebec followed the example of the other provinces and adopted, in 1936, its program of "assistance for needy mothers." In 1954, it was the elderly and the blind, the poor "unable to work" who were targeted for assistance. Social assistance programs kept the recipients in poverty. Indeed, although benefits were calculated on the basis of need, the notion of need remained generally quite vague. In particular, the benefit amount was kept small owing to the principle of less eligibility.[5] For example, the weekly federal allowance was less than half the minimum wage in effect at that time (Bellemare, 1981, p. 301). "Needy mothers" were a special case since, in order to dissuade them from seeking employment, their allowance was just below the minimum wage (Bellemare, 1981).

During the Great Depression of the 1930s, the Quebec government agreed with the federal authorities, as did the other provinces, to provide assistance to the unemployed, either directly or through public works that put men to work. The policy of aid for the unemployed adopted by Ottawa in 1933 was aimed "at helping people help themselves" *[translation]* (Godbout, 1954, p. 55). The practices observed with respect to the "unemployed in need" who received assistance during the Great Depression reveal two things: firstly, exchange was a formative element of the organization of relief, which means that the problem of the work incentive was still omnipresent, and secondly, the enterprise of "moral regulation" also guided the measures taken, through "conditions of eligibility for aid that focussed on the good morals" of the unemployed *[translation]* (Légaré, 1980).

In the post-war period, more and more categorial programs left many people without minimal protection:

> A number of people able to work but unable to find employment lived without means; these were workers whose jobs were not covered by the unemployment insurance legislation, or unemployed workers whose entitlement had expired, or even unemployed workers who did not qualify because they had not contributed for enough weeks or had been temporarily unable to work. Also in need were a number of workers who had a job but for whom the seasonality or irregularity of the work or simply the pay did not provide a decent income. *[Translation]* (Bellemare, 1981, p. 582)

To counter these many situations of destitution, in 1956 the federal government introduced a shared-cost unemployment insurance program with the provinces.[6] Also, there were inconsistencies in the social assistance, a result of the coexistence of a range of programs introduced at different times, each with its own rules:

> [A]ll jobless dependants in need were protected by categorial programs, each with its different levels of assistance and means tests of varying strictness: the elderly, needy mothers, the infirm, the blind, the unemployed were all treated differently (...) differentiation between the dependants of a given province or municipality that depended on the causes of the economic dependence. *[Translation]* (Bellemare, 1981, p. 586)

The government then set up a public assistance task force, the Boucher Commission, which would influence the future structure of the social assistance system not only in Quebec, but in Canada as well. Indeed, the Commission's recommendations were the impetus for the process of standardization that took place almost simultaneously at the federal level and in Quebec. The Canada Assistance Plan (CAP) was adopted in 1966 to "standardize the social assistance system, first, by asking the provinces to abolish categorial programs and come up with a comprehensive program, and second, by proposing that the provinces establish a single benefits schedule based on the budget method" *[translation]* (Bellemare, 1981, p. 590). Quebec was the last province to reach an agreement with the federal government in 1967.

An important stage in the evolution of Quebec's social assistance system was reached in the late 1960s. In December 1969, Quebec streamlined its own social assistance system with the enactment of the *Social Aid Act*. Bill 26 integrated the social assistance system by combining the various categorial benefits into a single program. Thus began an era "when the Quebec government became particularly aggressive with regard to secondary income distribution in an attempt to regain control in this sphere" *[translation]* (Bellemare, 1981, p. 588). The integrated social assistance program provided last-resort aid to anyone in need. For—and this point is essential—the Boucher report explicitly recognized the contribution of factors unrelated to individual responsibility to states of indigence:

> It was formerly believed that when a person was poor, it was his own fault. It is now better understood that poverty is often due to economic or social factors beyond the control of the individual. (Boucher, 1963, p. 119)

From this observation followed another of the report's main recommendations, which reiterated the principle of the right to assistance previously established by the federal *Unemployment Assistance Act*. It stated that "any individual in need is entitled to assistance from the state, whatever the immediate or remote cause of this need may be" (Boucher, 1963, p. 118). The reform of the Quebec social assistance system was therefore modelled on a policy position that set new guidelines for State intervention, based on the notion of social justice. About this recognition of the right to assistance, the members of the Boucher Commission were very clear:

> Admission of this right would reject the latent and inadmissible concept of public charity which may often actuate the State when it prepares social policies, and in its place would be injected the principle of social justice, a more accurate proposition and much more consistent with the facts. Application of this principle would eliminate any danger of arbitrary action, ever a possibility as long as it is supposed that the principle of charity can be satisfied by legislation and regulations. The state need not worry about being charitable, but it has a duty to be fair. It is important therefore that the right of the citizen to assistance when in need should be clearly recognized. (Boucher, 1963, 118)

For women, the *Social Aid Act* was determinant. The benefits for single-parent families were increased slightly and the principle of their indexation was incorporated into the legislation. Above all, the social aid introduced in 1970 put an end to the requirement of "good morals" imposed on poor mothers as a condition of eligibility for assistance,[7] a principle that had prevailed since 1937 in the context of assistance for needy mothers.

The Reciprocity Relationship Over Time: Assistance for Needy Mothers

Quebec was one of the last Canadian provinces to enact, in 1937, legislation to provide assistance for needy mothers, bringing in one of the first continuous programs of assistance in Quebec. The preponderant role in and control over assistance assigned to the clergy and religious congregations, as well as to charitable organizations, partly explain its late appearance (Gauthier, 1985). Describing the conception the Quebec people have of assistance for the destitute, on the eve of the adoption of assistance for needy mothers, Bernadette Laroche (1950, p. 32) stated as follows:

> Everything leads us back to religion, to work and to the influence of the clergy, to worship and to the strength of the family, to tradition. This is what our people saw in their past when they were being offered new social assistance measures. From the outset they were wary of them and rejected them, because they still believed, in the twentieth century, that the religious and philanthropic institutions that had always been up to the task could continue to be so; that the French-Canadian people were sufficiently conscious of their moral obligations to continue to care for their poor. *[Translation]*

Assistance for needy mothers appeared as new legislation "that brought the State directly into the family" *[translation]* in a country whose people resist government interference in their private lives (Laroche, 1950, p. 33, 34). According to Laroche, it was therefore not surprising that "a population steeped in Catholicism, as is ours, saw the social assistance problem on a more personal level, that is, made it a responsibility and a duty of individuals, above all, and of small groups: families, parishes, cities" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 36). The urgency of the need, which heightened during the Great Depression of the 1930s, overcame the resistance. The moral obligation of municipalities to help the destitute was not enough. The public authorities now had a legal obligation. Moreover, with the legislation of 1921, placements in institutions surged and there was concern about the impact this phenomenon would have on the preservation of the family. Indeed, in the early 1930s, Quebec had a system of foster homes and orphanages that was more extensive than all other Canadian provinces combined, and most of the children admitted to orphanages were not orphans (Laroche, 1950, p. 43, 53). This increased reliance on institutions distracted them from their suppletive role and took away from the family, the "primary social unit, [a] unique, irreplaceable context for the full development of the individual," the primacy that was "naturally" its due:

> Excessive encouragement of the system of placement in homes and orphanages, as currently practised in the province of Quebec, is a mistake in many cases and a less perfect form of protection by society. In separating mother and children, the former is deprived of her essential role and the latter of the family environment they need. *[Translation]*
> (Laroche, 1950, p. 52)

The Quebec Social Insurance Commission, known as the Montpetit Commission, also paid considerable attention to the question of "care of the child." Instead of proposing the expansion of services of "institutional" care, the Commission recognized the superiority of family placement and care in the home. The program of assistance for single mothers with children could thus "reunite families that are today broken up." Nearly all those who appeared before it, the Commission said, had declared their support for this form of assistance "in order to keep the family together, to protect the mother and to save the children" (Commission Montpetit, 1933, p. 36). In this context, poor women were assisted only by virtue of being mothers, and the child was the main person the legislation targeted for assistance: "Charity for needy mothers is attached directly to the protection of the child, in the sense that it grants the mother, burdened with a family, the means of keeping her children with her and of bringing them up" (Commission Montpetit, 1933, p. 33).

In the face of family and child protection, State intervention, instead of being seen solely as an element destructive of individual and private responsibility, acquired a certain legitimacy: "[The State] must protect the family unit and the first step is to leave the children in the home if the mother [or her substitute] is able to care for them and give them the necessary education. It must ensure that she is secure in performing this task, with the best chances of success" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 52). The presence of mothers in the home as the surest means of achieving this objective garnered much support, as the ladies of the Fédération Nationale St-Jean-Baptiste pointed out:

> The Mothers' Pension, as it exists in most Latin and Anglo-Saxon countries, consists in paying the widow, who is responsible for the family and has no means of supporting her children, a sufficient sum that she need not work outside the home and is able to raise her children while remaining at home. A mother whose husband is disabled and unable to work enjoys the same privilege. Need the excellence of this legislation and the advantages the country ought to derive from it be shown, for in keeping the home intact, the children are placed in normal conditions of development, health and morality. We know the disruption caused when the mother deserts the home and the countless troubles that ensue. The home is essential to the well-being of the child and it is necessary for the wife. It appears that everyone is in agreement to call for this reform and that there is no need to argue for it. *[Translation]* (LBP, 1931, p. 3)

When the government of Maurice Duplessis acted, after a five-year delay, on the recommendations of the Montpetit Commission, it too stressed the role of women in the education of the children, but also the contribution to society that this work represented:

> It is not assistance legislation (...) but something owed mothers for the work accomplished and the enrichment of the province. We want to pay mothers' allowances to conserve our human capital, to conserve, in families abandoned by the breadwinner, that family bond so essential to education, to moral and spiritual instruction. We want the mother to stay at home to care for and raise her children rather than scatter them to the four corners of the province.[8] *[Translation]*

In the context of assistance for needy mothers, the domestic work of mothers took on the dimension of women's contribution to citizenship. To the members of the legislature who opposed the expenditures imposed by this legislation, the Premier pointed out that "the pension granted needy mothers is not an expenditure, but an investment" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 59). In the mind of the lawmaker, states B. Laroche (1950, p. 56-57), the needy mothers' allowance "is intended to enable any mother who is morally and physically able to do so to raise her children by keeping them with her and doing what is necessary to make of them good citizens. (...) For the State, it is an investment in citizenship" *[translation]*. As women's social contribution was explicitly recognized, the allowance, which was its quid pro quo, was therefore likened to a "right": the "work of the mother concerning everything to do with the education and maintenance of her children can rightly be considered the active contribution of a citizen to the good life of the country and of society, which contribution confers rights" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 54). It also emerged from the parliamentary debates preceding the enactment of the legislation that "the vast majority of the members of the legislature consider this measure to be something owed" *[translation]*. In this regard, the Minister of Labour said: "This is not public assistance legislation, nor a kind of charity; nor is it a pittance or alms that are being given: it is the granting of a right"[9] *[translation]*. In 1950, commenting on the change in attitude of poor mothers towards this allowance, B. Laroche (1950, p. 83) wrote: "At first the claimants readily likened the mothers' allowance to the aid provided by the Society of St. Vincent de Paul and some continued to behave as 'apologetic poor' or with feigned discomfort. The

education is now complete and people, after the change wrought in us by the various social security measures, particularly the notion of old age pensions, have become accustomed to the idea of a 'pension' " *[translation]*.

As in the United States and elsewhere in Canada, the income test and lone parenthood were not enough, on their own, to confer rights on poor mothers. These mothers were classified into categories established mainly on the basis of the husband's status. The Montpetit Commission had already set priorities as to the categories of mothers that were to receive public assistance. First of all, it had divided needy mothers into five categories:

- widows burdened with one or more dependent children;
- women whose husbands are insane;
- wives whose husbands are incapable of working due to some incurable disease;
- deserted wives;
- wives whose husbands are in prison (Godbout, 1954, p. 124).

Next, the Commission had recommended the specific targeting of aid: "After studying the problems specific to each category and the available resources, the Social Insurance Commission concluded that only the first three categories of needy mothers should receive support" *[translation]* (Godbout, 1954, p. 125).

When it was created, in 1937, the needy mothers' allowance was granted to a widow or the wife of an interned husband (section 3*b*. of the Act of 1937).[10] And only a woman who kept with her at least two children under the age of 16 received assistance. According to the Premier's answers given to the Legislative Assembly, it was for financial reasons that mothers with only one child were not initially covered (Laroche, 1950, p. 58). In 1939, it was thought preferable to be explicit about the meaning of "child" by adding the word "legitimate," so that only "legitimate" children, that is, children born to married parents, qualified for relief. In 1940, a new provision expressly stipulated that unmarried women were excluded from the application of the Act (Kaye-Russell, 1992, p. 8). Thereafter, fewer and fewer unmarried single mothers applied for social assistance, despite their poverty (Kaye-Russell, 1992, p. 8). It was also in 1940 that mothers with only one child became eligible for assistance,[11] as did mothers whose husband was absent, that is, whose husband had disappeared without a trace (Laroche, 1950, p. 77). Wives who had been abandoned at least five years were not eligible.[12] This five-year standard would remain in effect until 1947, when it was reduced to 12 months. In 1961, women whose husband was in prison and abandoned wives were eligible for State assistance after three months[13] (Kaye-Russell, 1992, p. 8). It was not until 1947 that the Act covered a child under 19 years of age who was unable to work because of a physical or mental disability, as well as the daughter- or son-in-law caring for their mother-in-law (Laroche, 1950, p. 80). In 1950, the cases of "unwed mothers" and divorced or separated mothers were not yet covered by the Quebec legislation (Laroche, 1950, p. 82). Even in 1958, the vast majority of women receiving the needy mothers' allowance were widows (Table 1) and were among the oldest cohorts (Kaye-Russell, 1992, p. 9).

The Montpetit Commission also recommended, along the lines of what existed in the other Canadian provinces and in the United States, that conditions related to the worthy conduct of mothers become integral to proving the claimant's eligibility for assistance: "Every needy mother who requests a grant should (...) be of good character and able to bring up her children in good moral conditions" (Commission Montpetit, 1933, p. 39). The proof that was to accompany a claim for the needy mothers' allowance included "reasonable guarantees of her competency to give her children the care of a good mother" (section 3*d*.), which "are established by at least two certificates, one provided by a member of a religious denomination and the other by a disinterested person unrelated to the claimant (section 12)" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 68). An investigation was conducted yearly to determine whether the conditions of entitlement were still met (section 18), mainly to control and prevent fraud (Laroche, 1950, p. 98). In the 1947 Act, temporary absences from the home were also controlled: "When a beneficiary or one of the children for whose care an allowance is paid must be temporarily absent from the home, the Office can continue to pay the allowance, provided it is shown to its satisfaction that this absence is necessary or appropriate (section 35)" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 123). We might add that in the 1950s, Gonzalve Poulin (1955, p. 119)[14] pointed out that the Needy Mothers' Assistance Act "could occasionally be used to rehabilitate unwed mothers who wanted and were able to provide for their children" *[translation]*.

The needy mothers' allowance was also a tool for regulating the employment of women, a means of controlling their participation in the labour force. During the 1930s and the crisis that raged at that time, there was a backlash against the employment of women. A number of measures were implemented to keep mothers away from paid work, notably by attempting to reinforce their attachment to the home. The Montpetit Commission, in its analysis of the issues surrounding "employment of women," a theme discussed under this heading in the section of the report on "some causes of unemployment," stated that "(t)he testimony in general holds in very slight favour the working in a factory of a mother burdened with children." Yet during this period many women had to find a way to earn income, having become the family breadwinner when their husbands became unemployed (Scharf, 1980).

Although the contribution of mothers in the home was presented as an alternative to employment, women were entitled to supplement their allowance, which was not large enough to support a family, with earnings from part-time work. Thus, the recipient could earn a net annual income of 300 dollars without seeing her allowance reduced (Laroche, 1950, p. 75). The claimant could never, however, "accept employment prejudicial to the education and maintenance of her children" *[translation]* (Hamelin, 1952, p. 54). In a study done in the early 1950s of 80 families living in Quebec City, Claude Hamelin reported that 23 of the 75 mothers worked outside the home or at home (Hamelin, 1952, p. 74). Also, a number of families placed their children in an institution; in most cases, the placements were of children whose mother worked outside the home (Hamelin, 1952, p. 75).

In the early 1950s, the importance of the stability and preservation of the family was still asserted loudly and clearly in Quebec. The same was true of individual responsibility for supporting oneself, as the following comments show: "The primary duty of citizens in [ensuring a country's security] is to assume full responsibility for their life, to provide, through

their work, for themselves and for their dependants. (...) It is therefore very important that the family prepare for society those legions of loyal and devoted citizens who will be its most intrepid defenders (...)" *[translation]* (Hamelin, 1952, p. 18-19). Thus were established two types of contribution, two orders of "duties of the citizen," demarcated along the same lines as the division of labour between the sexes in society. There were those, moreover, who wanted to see them recognized once and for all:

> [I]f mothers' allowances cannot be made contributory *[sic]*, could not interpretive work be done to somehow change the attitude of beneficiaries and of the population generally? (...) [T]he mother who does a good job of raising her children is performing her normal role in society and contributes her active share, the same as the labourer, the skilled worker, the farmer in a different sphere. If all this were clearly understood, we would gradually give up this idea of relief, a free ride or a pension, and give the thing its rightful place in the distribution of work and income. There would be no more claimants, no more dependants; on the contrary, the question would be seen from its true perspective! No need to explain that we are talking about mothers who are not supported by a husband and who, without State intervention, would not have the means indispensable for fulfilling their obligations. *[Translation]* (Laroche, 1950, p. 99)

"Tied Aid": Contemporary Forms

In the late 1980s, the chronic unemployment that was rampant in Canada, but especially in Quebec, turned the profile of social assistance recipients on its head: now, the "able-bodied" poor were in the vast majority. This observation regarding the employability of recipients underlay the reforms that were to gradually transform the relation of assistance into a new reciprocity relationship, thus introducing the contemporary forms of exchange between the poor and the State. This transformation began primarily with the reform of 1988-1989, and continued with the reform of 1998, whose foundations were laid in 1995.

The Dualization of the Social Assistance System

About 20 years after integrating it, the Quebec government restructured the social assistance system owing mainly to creeping unemployment and changes in unemployment insurance. The social assistance reform undertaken with the *Act respecting income security* enacted December 14, 1988,[15] represented a radical turnabout in the management of the jobless. From that point on, the issues of employability and work incentives, which had always been the underpinnings of social assistance policy, came to the fore. Beneath the surface could also be seen the re-emergence of an individualistic conception of employment problems and the much-debated theme of voluntary unemployment.

Towards an income security policy

The reform of Quebec's social assistance program was presented in December 1987 in a position paper entitled *Towards an income security policy*. The theme of the work incentive was pre-eminent in this policy statement, which also dealt with the streamlining of the social aid system through "active policies."

Thus, besides the very substantial increase in the number of social aid recipients,[16] there was concern, "still more importantly," that the characteristics of beneficiaries had changed entirely. Over a period of some fifteen years, the ratio of those who were "able to work" to those "unable to work" had been completely reversed: when the program was introduced, the latter had represented 63.9 percent of claimants, whereas now those "able to work" accounted for nearly three quarters of this population (73.4 percent). Moreover, this "clientele" was increasingly comprised of single people and youth. It was felt that the social aid program had become "obsolete and inadequate" because it was ill-suited to the needs of the short-term unemployed "whose employability is often very limited" (MMSR, 1987, p. 5, 8). The increase in the cost of the program was another major concern.[17] It was recognized that these problems were attributable mainly to the economic context and high unemployment. The revision of the unemployment insurance program, it was also argued, had "contributed significantly" to the increase in the number of claimants (MMSR, 1987, p. 11). Another explanatory factor cited was "changes in certain fundamental values and concepts such as marriage and the family." The family had become more fragile. However, the sense of responsibility had also weakened:

> These changes have also affected our concept of work and individual and family responsibilities. Today, unemployment is common and receiving unemployment benefits or any other form of social aid, perhaps, no longer carries the negative connotations which formerly acted as an incentive for workers to look for a job. Changes in the roles of the family and the State have in some way contributed to the disintegration of the traditional concepts of family or social responsibility. (MMSR,1987, p. 11)

It was proposed that Quebec's social assistance system be adapted according to the capacity for work. In other words, the reform was entirely geared to the notion of employability, that is, to the distinction, deemed essential by the government, between the poor who are "able to work" and those who are "unable to work."[18]

> Clearly people who, for health reasons, are unable to work and depend entirely on social aid benefits to meet their needs should not be treated in the same way as those who are able to work and who can perform remunerative tasks while waiting to rejoin the labour force definitively. (MMSR, 1987, p. 13)

Two new programs were created to handle the two categories of recipients separately: the Work and Employment Incentives Program (WEIP), for those "able to work," and the Financial Support Program, for the rest.[19] In addition, an existing program was modified with the adoption of the Parental Wage Assistance (PWA) program, which supplemented the income of low-income earners who had at least one dependent child.[20] According to the legislation, all recipients were presumed to be able and available for work unless they could show otherwise. Recipients were therefore registered right away in the WEIP, which had the following objective: "[P]ersons intent on returning to work will be provided with support; those who wish to enhance their employability will be offered assistance in improving their skills" (MMSR, 1987, p. 23). Employability enhancement would be achieved through various means, such as academic upgrading or training programs, work terms or on-the-job

experience as well as community service. Measures that had previously been created on a trial basis for unemployed youth were thus extended to all groups.

The reform had two opposite effects, according to the category of poor concerned. It improved the situation of the "unemployable," and it worsened that of the rest (except youth ages 18 to 30) by reducing the direct assistance paid to them. In the context of the WEIP, *availability* and *effective participation* in employment integration measures were the criteria used to determine the level of aid granted. Four categories were established on the basis of these criteria; they corresponded to differentiated benefit scales and work income exemptions (Table 11). Those who refused to act with a view to "enhancing employability" were severely penalized, the difference between their benefit and the benefit paid to participants in such measures, in the case of a single person, being nearly one quarter of the amount of the aid received. Moreover, if the treatment of recipients (age 30 or older) under this reform is compared with the treatment they received under the old system, it will be seen that, as a rule, except for persons effectively participating in measures, they received less protection. Thus, a single person receiving 503 dollars in 1989 (the existing system indexed for 1989) received, after the reform, 420 dollars, 460 dollars or 520 dollars, depending on whether they were classified as "eligible for measures," "unavailable" or "participant." A single mother with one dependent child, entitled to 684 dollars in 1989, received 620 dollars, 660 dollars and 720 dollars in the same instances. When we then look at the evolution of the benefit scales from 1988 to 1996 for the various types of household, a considerable inequality of treatment between the categories of beneficiaries becomes apparent (Table 13). This rate structure was designed to encourage beneficiaries to participate voluntarily in "active" measures or intensify their job search. This objective conflicted to some degree with that of cost reduction since, depending on the scenario used, the financial impact of the WEIP ranged from a savings of 145 million dollars (scenario of 25 percent of "employable" persons participating in measures) to increased spending of 55 million dollars (participation rate of 50 percent), compared to the annual cost of the system in place in 1987 of 1.9 billion dollars (MMSR, 1987, p. 32). By comparison with the benefit scales for persons "able to work," the treatment of persons "unable to work" was very advantageous, equivalent for example, for a single-parent family, to an increase of about 100 dollars a month (Table 12). Finally, while the reform put an end to the former age-based discrimination,[21] it maintained different treatment on the basis of this criterion. In fact, the principle of the "parental contribution" was introduced, whereby any adult not meeting certain conditions set out in the Act was deemed to be receiving aid from their parents. This provision had the effect of disqualifying many people for aid or reducing the amount of their benefit.

Organized resistance

This bill spurred many groups to action. From the time it was published, the government's position paper provoked a wave of disapproval, the extent of which was clearly expressed at the hearings of the parliamentary commission charged with sounding out the views of interest groups. The pressure continued long after, with no substantive amendment being made to the bill.

The criticisms of pressure groups were fairly similar. They blamed mainly the government not only for the complexity of the new system,[22] but for choosing the wrong target in

speaking of the employment incentive rather than the job shortage. The poor were the scapegoats for a situation that was structural in nature. The government's rationale for reducing aid for persons "able to work" was based on a bald assumption: that the benefit reduction was offset by the obtaining of gainful employment, meaning that fictional earnings were considered actual earnings:

> What is the variable that (...) determines the possibility of having employment income? Sheer potentiality: the ability to work. From this purely hypothetical principle, the realization of earnings is thus inferred. Between the two, the very concrete stage imposed by the reality has been overlooked, namely, **the unavoidable necessity of obtaining employment.** In failing to posit this stage, where the possibility exists of the individual not being hired because of a job shortage, one readily comes to believe that it does not arise. (CSN, 1988, p. 16-17)

Many groups also opposed the classification of recipients based on the criterion of ability to work. They argued that this practice harked back to the time of categorial systems and the old notion of public charity, believed to be an outmoded social policy. Moreover, the modulation of aid according to the necessarily arbitrary distinction made between those "able to work" and those "unable to work" went directly against the principle established in the Boucher Report of the right to assistance, whereby the cause of the need must not interfere with the level of aid granted (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). The principle of social justice was therefore, the groups claimed, principally challenged:

> The reform is intended to select two categories of "poor." On the one hand, it rewards the "good poor," those who cannot and never will be able to work because of a serious physical or mental handicap. On the other hand, it penalizes those qualified as the "bad poor," those who could work, who take advantage of the system and who must be put back to work. *[Translation]* (FTQ, 1988, p. 21)

The groups opposed the compulsory nature of the "employability enhancement" measures. They feared there would not be enough such measures, that they would be adapted not to the needs of individuals but rather to the requirements of companies, and that they would not lead to employment. They deplored that there had been no systematic evaluation of previous measures. Work terms were of particular concern to organized labour, which saw them as potentially contributing to job instability. Several groups were concerned that the trainees were beyond the reach of labour standards, as these recipients were not covered by the labour legislation that protects the labour force as a whole.[23] The introduction of the principle of the parental support requirement was also denounced as a throwback to traditional values. It discriminated against youth, but also against women, who shoulder a disproportionate share of family responsibilities. Moreover, the over-representation of women among social aid recipients already made them the primary victims of this reform.[24]

Over and above the criticisms presented to the parliamentary commission, a number of Canadian social policy analysts expressed their disagreement with this reform. In making a comparison with Ontario, Luc Thériault and Yves Vaillancourt (1991, p. 190) asserted that

the "Ontario model of social aid reform outlined in the reports *Transitions* and *Back on Track*[25] differs at the outset from the residual model" *[translation]* of reform found in the 1980s in provinces such as Saskatchewan, British Columbia and Quebec. In their view, Quebec's social aid reform was like an exercise in "recategorization" that harked back to the distinction between the "deserving poor" and the "undeserving poor" (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). The approach of the Quebec government was, in their view, "coercive and enforcement oriented," relying on punitive control mechanisms to get aid recipients back to work. They also felt that beneficiaries and the community had not been consulted about the design, management and assessment of the programs (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). Other authors stressed specifically the fact that the Quebec reform was a return to the "Elizabethan" Poor Law tradition (Shragge, 1988).

The Quebec reform was directly associated with workfare (Deniger, 1991; Shragge, 1988, 1990). According to Marc-André Deniger (1993, p. 38), Quebec "chose workfare as the underlying trend of the new income security system" *[translation]*. The change represented the transition from "welfare" to "workfare," evoking "the profound transformations of the orientations and rules of the social assistance programs" *[translation]* of today. This policy, in his view, coupled "income security with the work requirement" and organized " a mechanism for managing work exclusion which, in creating a hierarchy of statuses of the various groups marginalized by unemployment ('low-income earners, the regular unemployed, aid recipients able to work, aid recipients unable to work'), constituted a kind of labour market antechamber where those excluded from paid work were confined—to varying degrees" *[translation]* (Deniger, 1991, p. 9). Moreover, he saw in the Quebec reform "increased bureaucratization of the social assistance system, the erosion of individual and collective rights and freedoms, and the reduction of social spending." It was a "Reaganesque and punitive" reform, maintained Denis Fortin (1990, p. 162). Also, the notion of employability advanced by the reform conjured up, for many analysts, a reading of the problem of poverty that focussed too strongly on the personal shortcomings of the poor. "The employment integration objective of these [employability] measures [of Bill 37] rested almost entirely on the shoulders of individuals," *[translation]* asserted C. Bouchard, V. Labrie and A. Noël (1996, p. 53).

Other criticisms were subsequently raised as many problems related to implementation surfaced. Among them, we might mention a central problem which cannot be overstated, namely, the inadequacy of the measures offered to recipients,[26] but also the creaming-off practices of social assistance officers,[27] the system's lack of transparency, "the emphasis on financial incentives and controls" rather than on the "intrinsic motivations of individuals" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 79-80). The inadequacy of resources remained, for some observers, the primary pitfall of the reform: "Managing the out-of-work population at the lowest possible cost, while letting on that this management was aimed at real social and employment reinsertion—such was the reform put in place in 1989 by the *Act respecting income security*" *[translation]* (McAll, White *et al.*, 1996, p. xi).

The Latest Reform of Quebec's Social Assistance Policy

The recent reform of social assistance policy was spurred by the enactment, on June 19, 1998, of the *Act respecting income support, employment assistance and social solidarity*.

This legislation was the culmination of a long series of events that began in 1995. For about three years, then, the history of social assistance policy in Quebec was marked by reflection, planning, consultation, dithering and division.

The Comité externe de réforme de la sécurité du revenu

In May 1995, the government formed the Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, whose mandate was to propose a comprehensive reform of income security, with the following objectives in mind: greater accountability of individuals and communities; more effective job entry assistance for recipients; simplification of the system; harmonization of the various forms of income security, both internally and with the tax system; establishment of "a social solidarity contract based on a fair balance of the respective responsibilities of the State, individuals and society" *[translation]*; a more effective struggle "against poverty, social dependence and black market labour" *[translation]*; the advancement of equity between taxpayers and recipients; and finally, respect of the financial constraints of government (Fortin, Séguin, 1996, p. 5). This committee was co-chaired by Camil Bouchard and Pierre Fortin.[28] In the spring of 1996, two separate reports were tabled. Profound disagreements had led to the implosion of the committee, though its members also shared many positions. The issue of the compulsory participation of youth in programs was not the main point of divergence, but was nevertheless one that pitted committee members against each other. The reports revolved around different axes of reflection.

The arguments of the Bouchard, Labrie, Noël report were developed mainly in terms of social rights. The authors concerned themselves, notably, with the stigma suffered by recipients and proposed the elimination of recipient status and of the categories connected with it (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 38). The analysis focussed on exclusion and poverty. It was important, it pointed out, to not demean recipients, to "place the individual at the centre of the process" *[translation]*, to decentralize and democratize the system. Thus, the emphasis was on the users' input into the planning and implementation of their social and employment insertion, or "moving from the notion of employability to a system of paths to employment" *[translation]*, which meant shifting the emphasis away from the personal shortcomings of individuals to the quality of the support provided to them in the insertion process (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. IV). In this regard, the authors expressly fall within the perspective of the assertion of social rights inherited from the French approach. Thus, in recognizing each person's right to build an individualized path to employment, they stated:

> we place a new right within the context of income security, the right to social and economic integration. In recognizing this right, as France did with the Revenu minimum d'insertion, Quebec would undertake to open up avenues to the most disadvantaged, avenues leading as far as possible, but not always, to labour market integration. *[Translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 115)

The balance of rights and duties was an important theme of the report. Within the overall perspective of a society project for Quebec, the authors considered the weight to be assigned to "individual responsibility, collective responsibility, solidarity" in the planning of the system. They banked on the contribution of the State, but also on that of the community

in combatting exclusion: the duties pertained to all stakeholders, the community sector occupying, in this context, a predominant role. As in the report of P. Fortin and F. Séguin, the creation of Local Employment Centres (LECs) was proposed. They ought to have users committees, notably to protect the rights of recipients (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 34). The committee members also objected to the requirement of work in exchange for social aid. They considered it unfair because "work is costly" and if these additional costs were offset by a specific allocation, there was a risk of creating a "parallel job market, where the laws and usual standards do not apply" *[translation]*. Moreover, putting a large number of individuals to work was thought to be unrealistic because it was too costly (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 104-105). The voluntary approach to participation in programs was presented as a general principle of public intervention on the "road to employment." The personal paths of recipients ought to be coherent, continuous and progressive while being adapted to meet their specific needs (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 84). The voluntary approach was, in this context, essential, summing up the committee members' conception of social asistance reciprocity:

> The principle of the individual, voluntary initiative implies that a coherent path to employment can only be determined by the person concerned, on a voluntary basis. It may be possible to induce some people to learn and advance through coercion. But it is difficult to induce people to regain their confidence, to project themselves positively in the future and to take control of their life if they are not permitted to make choices and assume responsibilities (...) One must never lose sight of the importance of autonomy, which necessarily begins with the determination of a personal path. *[Translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 85)

Using the Danish experience as a model, the Committee proposed the adoption of a social and employment insertion plan "to be defined jointly by the individual and their counsellor" and "leading to a signed agreement" that was voluntary and binding on both parties *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 86). Reference was made to article 1 of France's RMI legislation regarding the community's obligation to propose options for the jobless (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 82). The Committee thus recommended "that the Quebec government recognize the eminently collective and social dimension of social and employment insertion, and undertake to offer realistic options and to support the initiatives of persons on their road to employment" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 83).

For youth under age 25, the authors proposed "making a portion of the allowance ($2,000) conditional on participation in an insertion plan" *[translation]*. Such a stipulation, they admitted, "is itself an infringement of an historic rule that has prevailed until now in the offer of last resort in Quebec: the unconditional nature of aid. This infringement can only be justified by a greater public investment in young adults, which this report urges Quebec society to make" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 158). While proposing differentiated treatment for young adults, the committee members diverged from the position developed by P. Fortin and F. Séguin: "[F]or young adults, we adopt an approach of trust rather than distrust" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. III):

> We consider it extremely important to send a clear signal to the community as a whole that the approach towards young people must not be one of "tugging ears" or "tightening screws"! Our proposals are based on a society's trust in its youth, not on distrust. (...) They must first be given a chance and not be flattened by a doctrine of effort that ultimately is based only on an approach of blame and punishment. *[Translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 157)

The principle of reciprocity between the poor and the State was clearly presented as fundamental to "a new approach of ongoing support for youth": "the allowance given young adults must be based on a mutual youth -State obligation in the context of a formal agreement that defines a social and employment insertion plan" *[translation]* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 156). However, the emphasis was primarily on the State's obligation of means, which ought to be discharged before further obligations are imposed on youth (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 156-157). According to A. Noël, it is not so much the existence of the exchange that is important, but rather "the conditions that can make this contract and this exchange fair and democratic" *[translation]*. The "mutually binding exchange," as opposed to the "individualized exchange," is, according to the author, one where "the involvement will be negotiated on a collective basis, and will be as binding on the State as on the individual" *[translation]* (Noël, 1996, p. 118).

Pierre Fortin and Francine Séguin presented, in their report, a strategy based on a series of measures covering at once "job supply and demand" *[translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 128). They were concerned about the growth of the population of social aid recipients and the resulting costs. They examined the problem of unemployment and its causes—especially the orientation of the unemployment insurance reforms brought in and the restrictive monetary policy adopted by the Bank of Canada. Intergenerational poverty, school leaving, the work disincentive and social assistance fraud were some of the issues this subcommittee identified as major problems urgently requiring corrective action (Fortin, Séguin, 1996, p. 6).

With regard to the establishment of benefit scales, the authors recommended that the government continue its policy of moderation and stability, but change the structure of benefit rates. They thus suggested lowering the "rates for beneficiaries who are fit for work"[29] and raising by 6 percentage points the rates of persons "with severe limitations to employment" *[translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 127). P. Fortin and F. Séguin also advocated an employment policy, notably through aid to businesses. They recommended that a "good portion" of the savings generated over the short term by the proposed measures (estimated at 129 million dollars) be reinvested in increasing the number of social assistance officers, in their training, in active job-creation measures, in daycare services, and so on.

Concerning reciprocity, the authors strongly defended the principle of the recipient's obligation to participate in measures leading to employment, but also the State's obligation to provide the necessary means to this end. Thus, they recommended:

> [s]trengthening the reciprocal obligation, on the one hand, of income security beneficiaries who are able to work to spend the time they are on social assistance enhancing their capacity to effectively enter the labour market and, on the other hand, of the State to provide them with sufficient means. Entitlement to the social assistance benefit entails, in our view, the unavoidable obligation to actively look for work or to participate in a job preparation or employment integration program. This principle (...) should apply to all beneficiaries. But it should apply with particular force to young beneficiaries ages 18 to 24, who are entering an especially significant phase of their integration into working life. It should, at the same time, compel the State to provide a range of job preparation and employment integration activities of unquestioned quality and effectiveness. *[Translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 36)

The authors also pointed up the need for more controls to identify fraud, to toughen the marital status criteria and to better verify the job search efforts of aid recipients. A poverty reduction strategy for people presenting no employment limitations ought, in their view, to focus on strengthening the link between income security and employment. To this end, two conditions were essential: first, better verification of the efforts of claimants and help in developing and intensifying these efforts, if necessary; and second, improvement of recipients' capacity to hold a job and of "the financial advantage of finding one" (Fortin, Séguin, 1996, p. 7).

P. Fortin and F. Séguin were in favour of reinforcing the employment integration obligations for recipients of all ages, but especially youth (ages 18 to 24), who ought to receive "considerable ongoing support and guidance" *[translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 67). Once a young person entered the system, it was necessary to ensure, for example, that he "has made real efforts to find a job or prepare for employment." If "the verdict is negative, he can still be granted the social assistance benefit, but on the express condition he become involved in an intensive job preparation program" *[translation]*. The *formula of rights and duties* that, according to P. Fortin and F. Séguin, ought to regulate the relation of assistance between youth and the State, is best expressed in the following passage:

> A young person's refusal to become involved in such a program will lead to his exclusion from social aid. However, a young person's agreement to become involved in such a program will entail a strict obligation on the part of the State to offer him services and activities that truly achieve the desired objective of insertion in working life. There will be a true contract of social and employment insertion that will require as much of the State as of the young person. *[Translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 67)

Single-parent families formed a distinct group and their poverty was very worrisome, according to the authors. However, in their view, the approach developed for them in the social assistance system was "far too passive":

> Our system in fact sends the signal to sole-support parents that they can remain on social assistance for six years following the birth of a child, while

> being exempt from any participation in an active process of job preparation and employment integration and receiving an annual unavailability supplement of $1,200 in addition to the basic $1,500 for the essential needs of the child. *[Translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 62)

For reasons to do with the work incentive and equity with low-income earners, they recommended the introduction of a selective annual benefit of 1,300 dollars for all lower-income single-parent families.[30] In addition, the unavailability benefit rates of social aid for dependants "logically" ought to be eliminated, in their view, with the introduction of an integrated child allowance.[31] The monies thus saved ought to be invested in active measures to promote the employment integration of single mothers. Conditional on their participation in an active process, these mothers could also be granted a supplement to ensure that "the payment for the 14-month period surrounding maternity is similar to that provided under federal law for female employees registered for unemployment insurance[32] *[translation]*. Finally, they recommended the application "to all citizens" of the automatic collection of support payments. In short, the concern of society ought to be, first and foremost, for the employment integration of this group:

> The objective we ought to pursue here as a society is to help single-parent families leave poverty and gain financial independence through employment integration. These families also have responsibility for the education of a disproportionate number of today's poor children, whom we do not want to see living in poverty tomorrow. *[Translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 61)

These two reports, with their different orientations towards compulsory participation in employment integration measures, expressed two very present trends in Quebec: one more progressive, focussing mainly on the rights of the poor, the other more liberal, focussing mainly on their duties, but also recognizing the obligations of the State. This divergence of approaches can be seen to convey the ambivalence of Quebec society with regard to the community's treatment of the poor.

The green paper on the income security reform

In late 1996, the government tabled a consultation paper on the reform of social aid, entitled *The Income Security Reform. The Road to Labour Market Entry, Training and Employment* (MSR, 1996). This green paper outlined the main orientations of the new government policy governing social assistance in Quebec. The logic of reciprocity was central to the government's favoured approach:

> While maintaining the principles of solidarity, equity and social justice that underlie the current system, the new income security system seeks a reciprocity agreement based on open, democratic relations and solidarity between individuals, the government, labour partners and communities. (MSR, 1996, p. 7)

A number of major changes were announced in this document, which also took up some of the recommendations of the two external subcommittees. These included the adoption of a single entry point to end the separation, in manpower policy, of the unemployed who receive

employment insurance and those who receive income security; adherence to the "principle of integration" of "passive income support measures and active employment assistance measures"; the strengthening of the "active labour force policy" and its link with "local development"; the setting up of local employment centres; and the creation of the integrated child allowance.

The green paper made several points about the reciprocity relationship between recipients who are "fit for work"[33] and the State. With respect, first of all, to recipients, it suggested looking "beyond the notion of employability" by introducing paths to employment (MSR, 1996, p. 13); lowering from six to two the age of the child giving entitlement to the supplement for persons "presenting temporary limitations to employability" (replacing the unavailability allowance)[34]; requiring "[a]ll income security recipients except those presenting limitations to employability" to "take the measures deemed appropriate for entering the labour market" (MSR, 1996, p. 20)[35]; gradually extending compulsory participation in customized measures to defined target groups, beginning with persons ages 18 to 24, followed by sole-support parents (MSR, 1996, p. 21); and finally, imposing a financial penalty for non-compliance with the new rules (150 dollars per month for 12 months for a refusal to comply) (MSR, 1996, p. 21). The State, for its part, would have the mandate to put in place customized measures, notably in the context of "partnerships," as well as support services, in particular child care services. It would also to have the "responsibility" and obligation to inform users of the various financial assistance measures and employment services that existed and of the possible means of recourse (MSR, 1996, p. 21). Finally, it would set up a users advisory committee (MSR, 1996, p. 21). In short, while everything "must be structured to meet the needs of those seeking employment," these persons "in turn, must make an effort to actively try to enter the labour market" (MSR, 1996, p. 27).

The *Act respecting income support, employment assistance and social solidarity*

Bill 186 was enacted June 19, 1998, and the legislation came into force in the fall of 1999. At the time of its enactment, this legislation directly affected 730,000 social assistance recipients in Quebec, including 225,000 children, or one in ten Quebeckers. Generally, the Act renewed, under new designations, the previous financial assistance programs. Of its 218 sections, only about 30 made changes to the former legislation (Desgagnés, 1998, p. 1). The contractual relationship and reciprocity were the central themes of the rhetoric surrounding this legislation.

Bill 186 maintained the dual structure of the social assistance system by renewing, under different names but based on the same logic, the two previous programs. The Financial Support Program became the Social Welfare Program for recipients with a "severely limited capacity for employment" (disability) and not registered in an employment integration process. The WEIP became the Employment Assistance Program for those likely to re-enter the labour market and needing encouragement to undertake or pursue such a process. The logic between the old system and the new was the same insofar as the criterion of fitness for work (the level of "limitations to employment") served to separate the two streams.[36] The third program of income supplementation for the families of low-income earners with dependent children, the PWA program, was also maintained.

The benefit rate structure remained the same throughout the new terminology geared to the notion of "limited capacity for employment." Persons with "no limited capacity for employment" were to receive a basic benefit equivalent to the former "non-participant" rate. Those with a "temporarily limited capacity for employment" were entitled to the basic benefit plus a "temporarily limited capacity for employment allowance" corresponding to the former status of "unavailable"; pregnant recipients[37] or those caring for a pre-school dependent child fell into this category. Finally, persons with a "severely limited capacity for employment" received the basic benefit plus the maximum supplement ("severely limited capacity for employment allowance"), the whole being the same as what they would have received under the old Financial Support Program (Desgagnés, 1998, p. 2). In addition, the former status of "participant" granted to those participating in active measures was maintained. They were to receive, in addition to the basic benefit, the Employment Assistance benefit, which replaced the old participation allowance.[38]

Additional obligations for recipients: Bill 186 was an important stage in the institution of the reciprocity relationship between the poor and the State. First of all, it was an extension of the previous legislation in that it increased the obligations imposed on the poor considered Able to work. Women, however, were no longer specially targeted. Between late 1996, when the green paper was published, and June 1998, when Bill 186 was adopted, the government reoriented some of its policies.[39] In particular, the requirement that single mothers participate in measures was abandoned. Their registration in a measure became voluntary. The category of youth, however, was still targeted by the exchange requirement. The new obligations, therefore, affected mainly young people ages 18 to 24.[40] In the case of recipients in other age brackets considered "able to work, the obligations that had previously been imposed on them were formalized.

Throughout this process, the face of the "social assistance recipient" was becoming less and less distinguishable from that of the "social insurance recipient" and, further upstream, from that of the "job seeker." In fact, it was unemployed status that served as the referent in characterizing the duties imposed on the poor. This problematic was similar to that of France, but had its own nuances. Hence, the obligations of social assistance recipients were similar to those, notably, of unemployment insurance beneficiaries. The names given to the programs served, moreover, as a reminder: employment assistance on the one hand, employment insurance on the other. For its program of assistance for the poor considered "able to work," the Quebec government chose a name that exactly replicated, in the sphere of assistance, the unemployment insurance program administered by the federal government.

Thus, the fading distinction between the face of the poor person and that of the social assistance recipient was confirmed, first, by the fact that the definition of unemployed person (no job, available for work and actively seeking employment) was used directly in defining the obligations of employment assistance recipients: "An adult must make such efforts as are appropriate in the adult's circumstances to find suitable employment and follow any direction from the Minister in that regard" (s. 45).[41] Moreover, section 47 stated: "For the purposes of section 45, the Minister may require the adult to attend an interview to enable the Minister to provide information and instruction to help the adult find suitable employment. The instruction

may include requesting the adult to (1) register for employment at an employment agency recognized by the Minister and to report to the agency at reasonable intervals; (2) actively seek employment, through a formal job search activity, for instance."

Next, the obligations to be met by employment assistance beneficiaries had to do with refusing or leaving employment. It was stipulated that an adult in this category "must not, without serious cause, refuse or leave a suitable employment or lose suitable employment through the adult's own fault, permanently or temporarily, so as to become or render the adult's family eligible under the program or so as to be granted a benefit of a greater amount than that which would otherwise have been granted" (s. 49). Bill 186 introduced the notion of "suitable employable," whereas before it had only been a question of "remunerated employment."[42] The notions of suitable employment and of "just cause to leave employment" were borrowed from the *Employment Insurance Act* (Campeau, 1998, p. 10). More generally, the use of the notion of "suitable employment" was "one of the main trends in employment policy in Europe" in the area of unemployment compensation *[translation]* (Pineschi-Gapenne, 1996, p. 47).

Among the serious causes recognized in the legislation for refusing or leaving suitable employment, we might mention "obligation to accompany a spouse or dependent child to another residence," "obligation to care for a child or a member of the immediate family," situations of sexual harassment, "discrimination prohibited under the Charter of human rights and freedoms" [*sic*] (s. 50-51). In the event of non-fulfilment of the obligations stipulated in the legislation, the Minister could "(refuse to grant an application or) reduce (or cease to pay) a benefit by *the amounts and*[43] according to the conditions determined by regulation" (s. 55).[44] These obligations were not all new and several were toned-down versions of previous provisions, in response to representations made by groups reacting to the 1997 bill, as Minister Louise Harel pointed out:

> While it is true that the legislation requires that no one refuse or leave suitable employment without serious cause, there is no question of eliminating income security. The non-fulfilment of this obligation already resulted in a reduction of the amount of the benefit. Henceforth, the *Act* will require that the employment be suitable before the reduction is applied when there is no serious cause for refusing or leaving employment. These are important changes that show that recipients will not have to accept just anything and will not be unduly penalized. *[Translation]* (MSS, 1999)

The Individualized Integration, Training and Employment Plan: Bill 186 affected youth in particular, targeting the category of persons "aged 18 to 24 with no limited capacity for employment and no children." The legislation was innovative in that it imposed an individualized plan on this group, as stipulated in section 56:

> An independent adult under 25 years of age or an adult who is a member of a family without dependent children, must, if the adult's capacity for employment is not limited (...), attend an interview at the Minister's request to enable the Minister to evaluate the adult's circumstances and determine

> certain activities to be engaged in as part of an Individualized Integration, Training and Employment Plan. The adult must complete all activities under the Individualized Plan within the allotted time.

Young people faced specific obligations with which they had to comply or see their allowance not eliminated, but reduced (section 57). For a first infraction, the financial penalty was 150 dollars, bringing the defaulter's basic allowance down to 340 dollars a month.[45] A further penalty of 150 dollars was stipulated for a second refusal. The government introduced, by amendment, the notion of "good cause" for refusing to engage in or withdrawing from certain Plan activities, notably "if the activities are not appropriate to the adult's circumstances" (MSS, 1999). The Plan was to be evaluated within three years of its effective date, bringing us up to September 1, 2000. The regulations respecting the Plan were to be implemented as of February 1, 2001 (Box 8).

Several amendments were made regarding the parental contribution. This contribution was to be harmonized with the Student Assistance Program, which improves the circumstances of many young people. The parental contribution would no longer apply to someone who had completed their full-time studies at least seven years previously (after age 16).[46] The parental contribution was also to undergo evaluation. Finally, the obligations linked to employment assistance did not apply just to beneficiaries, but to their dependant children as well (s. 20) (Desgagnés, 1998, p. 3).

Bill 186 further formalized the links between social assistance and "the social economy," a sphere of activity that had seen a significant increase in its visibility since the 1996 Summit on Employment. Thus, under a new section of the Act (s. 6), volunteer work performed with a non-profit organization became recognized as a social insertion measure, giving the recipient involved in such activities access to the Employment Assistance benefit. It should be recalled that this was in addition to the basic benefit. Volunteerism could thus be included in an Individualized Plan. Participation in such activities "will thus enable those excluded from the labour market to maintain certain skills, attitudes and behaviours likely to enhance not only the potential for entering the labour market, but also self-esteem, personal growth, as well as free them from the status of 'outsider' " *[translation]* (MSS, 1999). Through this provision, Bill 186 strengthened the links between entities of the social economy and the institution of social assistance.

New rights for recipients: The rights of recipients were also reinforced. The Act, following the recommendations of the green paper, made it a requirement to inform recipients, as fully as possible, of their rights and obligations and of the measures available. It also introduced the obligation to help recipients with financial assistance programs, employment assistance measures and services, and reviews (MES, 1998). The Act established a bureau of information and complaints for informing claimants of their rights and obligations, and an advisory committee made up of recipients' representatives. The mechanisms for review and appeal, the two types of recourse provided by Bill 186 and continued from the previous legislation, were improved. Nearly all decisions of social assistance officers could now be challenged, including the obligations imposed on individuals: "Compared to the *Income Security Act*,

which did not permit the content of action plans and proposed measures to be challenged, Bill 186 allows the content of action plans to be questioned" *[translation]* (Desgagnés, 1998, p. 4).

Rules governing earnings were also introduced: recipients could earn income and not see their benefit reduced by an equal amount. For a single person, the maximum exemption was 222 dollars a month (287 dollars for a couple). This measure represented an increase for 40,000 households (Desgagnés, 1998, p. 5).[47]

Reactions of some organizations and associations to Bill 186: Following the publication of the green paper, in December 1996, most groups, which had two opportunities to appear before the parliamentary commission (February 1997 and May 1998), expressed their disagreement with the compulsory approach the government was introducing to participation in measures.[48] The obligation imposed on young people stirred quite a reaction, particularly since, as mentioned earlier, this was the only group to be targeted by compulsory participation in action plans, after the government had opted for the voluntary approach for sole-support mothers.

The Coalition nationale sur l'aide sociale[49] considered Bill 186, which was a continuation of the former legislation, to be "totally unacceptable on the merits": it "perpetuates and further complicates the current income security system and further extends the workfare logic introduced by the 1988 reform" *[translation]* (Desgagnés, 1998, p. 9). The Coalition demanded voluntary participation in action plans instead. It also deplored the Bill's failure to recognize every recipient's "right to a decent income" (through benefits covering essential needs and real special needs). Gains described as "modest" were, however, associated with the reform, such as the financial improvements introduced by the legislation (elimination of the penalty for sharing shelter, exemption for support income for children under age 5, etc.), as well as entitlements to additional recourses, which further democratized the system (Desgagnés, 1998).

After the green paper was tabled, the Fédération des femmes du Québec (FFQ) condemned the impact that compulsory participation in action plans would have on single-parent families and youth, arguing, first, that the approach was coercive, and second, with regard to single mothers, that the raising of young children was a social contribution that ought to be recognized. The FFQ demanded instead "an approach that addresses the specific needs of women" *[translation]* (FFQ, 1998). In its interim assessment of the reform, in August 1998, the FFQ considered that women had made "some gains" with, notably, the withdrawal of mandatory participation in action plans for single mothers. The FFQ felt, however, that the "social aid battle" had not been won, in part because "many members of Parliament and public opinion, largely shaped by politicians and the media, hold quite reactionary views regarding social assistance recipients," and in part because "the present government's obsession with the zero deficit has cut into social programs, including those that affect the most poor" *[translation]* (FFQ, 1998). The FFQ reiterated its opposition to the requirement that young people participate in action plans. Moreover, it demanded, in the short term, that benefits be indexed, that "thousands of qualifying insertion measures" be put in place to meet the needs, and that the proposed action plans be more adapted to individual paths, as compelled, for example, by the particular circumstances of single mothers. In the medium

term, the FFQ believed it was necessary to "aim at covering the essential needs of individuals, whether or not they have access to employment" *[translation]* (FFQ, 1998).

In reaction to Bill 186, the Conseil du statut de la femme (CSF) stressed the importance of ensuring all social assistance recipients of a "decent income": it was "legitimate for the government to want to support recipients in their employment integration process. However, this concern must not cause one to forget the Act's mission of last resort assistance. The financial assistance granted must provide a guarantee of sufficient resources to individuals and families" *[translation]* (CSF, 1998). Such a guarantee was considered a prerequisite of the success of an employment integration process. Also, the CSF (1998) recommended "that the Act be much more explicit" about this social assistance mission of ensuring "a decent income for every person and every family"[50] *[translation]*. Regarding the employment insertion of women, the president of the CSF, Diane Lemieux, stated, in May 1998, that the measures proposed in Bill 186 should be more mindful of the specific barriers encountered by mothers wishing to return to work, particularly sole-support mothers. The extent of family obligations in particular was inadequately recognized: "The energy and the time needed to care for and educate children is almost always underestimated" *[translation]*. In order to succeed, according to the CSF, employment integration ought to be gradual, backed by quality support services and geared to qualifying training, so that employment provided a way out of poverty. The CSF therefore placed particular emphasis on the State's obligation of means, consisting in providing recipients with the necessary care and support in the form of both active measures and support services. Finally, it was pleased that some of its recommendations had been adopted, including the voluntary approach to participation in action plans for sole-support parents.

Initiatives Taken Since the Social Assistance Reform

Since the social assistance reform of 1998, a number of initiatives have been taken that define the institutional framework in which the measures aimed at recipients considered "able to work" will be applied, or indeed extend their reach. They are *Destination emploi*, *Solidarité Jeunesse* and *Ma place au soleil*.[51]

Destination emploi

On May 1, 2000, a "new support activity" for recipients "who are able to work" was introduced. Called *Destination emploi*, this "strategy of ongoing support towards employment" reflects, according to the government, a choice in favour of "a fast, proactive intervention, with new resources and shared responsibility" *[translation]* (MSS, 2000a). The Minister saw it as a whole new approach to receiving new employment assistance recipients. The activity involves two steps: on entering the assistance system, the candidate undergoes an evaluation of their eligibility for assistance and "employment potential" by a social assistance (or socio-economic assistance officer).[52] Particular attention is paid to individuals at risk of long-term unemployment. Those lacking employment potential may be referred to community relief agencies "on a voluntary basis." Those with employment potential are directed to the Emploi-Québec unit responsible for overseeing their subsequent action plan. There are then two possible courses of action: the recipient is either interviewed and a personalized action plan is drawn up, or they are directed to a job-search support activity, a one-day group activity. In the second instance, recipients must conduct their own job search. After six months, those who have not found employment are individually asked to "go over

the results of [their] efforts." This regular support is provided to persons who have been registered for employment assistance for several months or years. Specialized services are available at all times. For financial year 2000-2001, the government anticipated that about 66,000 people would be interviewed on entering the system, and 155,000 new participations would be registered (double the number the previous year) in an activity or active measure of Emploi-Québec, and that more than 50,000 people would be followed by social assistance officers. The group activity is evaluated by the recipients and "the overall process will undergo a comprehensive evaluation" *[translation]* (MSS, 2000b, p. 7).

The government committed itself to making additional resources available to recipients to "optimize the chances of labour market integration" *[translation]* and minimize the risk of long-term unemployment. Thus, an additional sum of 8.4 million dollars was earmarked for the hiring of 270 new officers. The caseload of officers in the income security unit was also reduced.[53] The Minister planned to rely on the economic context, which is favourable to the employment integration of assistance recipients.[54] Since 47 percent of new social assistance entrants enter the system after having exhausted their employment insurance benefits, these people have work experience, the Minister pointed out (MSS, 2000a). Through this measure, the government anticipated that 8,000 additional households would leave employment assistance in 2000-2001 (MSS, 2000b, p. 6). While, with *Destination emploi*, the government positioned itself as a "support," recipients, for their part, must demonstrate goodwill. The exchange principle was clearly expressed as being the basis of the relation of assistance:

> The Ministry of Social Solidarity grants financial assistance to recipients and gives them a major boost in their job-search initiatives. In return, recipients must take appropriate steps in their circumstances to find suitable employment. This principle of reciprocity is at the heart of our income support system and is an integral part of the *Act respecting income support, employment assistance and social solidarity. [Translation]* (MSS, 2000b, p. 4)

Thus, the government considered it "a fundamental responsibility" of recipients to "take appropriate steps." A "social assistance recipient who is able to work has the responsibility to look for employment" *[translation]*; this, it recalled, was a principle contained in the *Act respecting income security* since 1989 and confirmed by the 1998 statute. Also, the Minister, through ministerial officers, "can issue directions regarding these initiatives, and recipients have an obligation to comply unless they have serious cause not to do so." Sanctions would be applied if the recipient did not comply with "these directions" *[translation]* (MSS, 2000b, p. 4). The benefit would be reduced by 75 dollars a month (for a period of 12 months) for a first refusal to comply with a direction.[55] For monthly assistance of 502 dollars, this represented 15 percent (Thiffault, Gamache, 2000, p. A7). The Minister, however, stated her desire "to rely more on the support than on the sanction"[56]:

> [I]t should be made clear that the benefit reduction will be the last means resorted to. It will be applied only in the case of people who refuse to act without serious cause and who fail, after a formal meeting, to take follow-

> up action, and once personalized verifications of the causes for refusal or absence have been carried out.
>
> At all times, recipients may make amends and regain their full benefit if they agree to undertake a process appropriate in their circumstances. Recipients will be given every opportunity to show their willingness to take the steps appropriate in their circumstances. In short, a small number of recipients might be sanctioned. *[Translation]* (MSS, 2000b, p. 5)

Solidarité Jeunesse* and *Ma place au soleil

A pilot project is under way on the voluntary employment integration of youth. The project is *Solidarité Jeunesse*, the outcome of the Quebec Youth Summit, and is piloted by the Ministère de la Solidarité sociale (MSS):

> This project is aimed at 'all young people under age 21 who are able to work and who apply for and are eligible for social aid. Special consideration will be given to young people from families receiving income security and to single-parent families. Participation is voluntary and there is no penalty for refusing to take part'.[57] *[Translation]*

About 15,000 young people are eligible each year under *Solidarité Jeunesse*. The Quebec government earmarked 84 million dollars for the two years of the project (MSS, 2000c, p. 2). As from November 2000, the young people affected are offered voluntary participation for three months in job preparation activities. Services are provided by Carrefours Jeunesse-Emploi (CJEs), non-profit agencies subsidized by Emploi-Québec that help people ages 16 to 35 with their job-entry, return-to-school or self-employment initiatives. CJEs, which are community-based, have been extended, with the help of government, throughout Quebec.[58] They provide ongoing support to the participant for a period of a year, even if, after three months, the participant becomes involved in an action plan overseen by Emploi-Québec.

Solidarité Jeunesse is designed to keep young people off social assistance. Participants are not considered employment assistance recipients. And instead of a social assistance cheque, they receive financial assistance paid directly by the CJE that is at least as much as the benefit rate for participation in an active measure (MSS, 2000d). According to the MSS, the goal of the project's conceivers was to avoid giving the employment integration process the stigma currently associated with social aid. A principle of "conversion" of assistance monies therefore applies, whereby the MSS pays to the CJEs, for them to administer, the funds needed by way of financial support for youth: "For the first time in Quebec, we are transferring social aid monies to communities and tying them to the attainment of objectives," said Minister Boisclair *[translation]* (MSS, 2000e).

Solidarité Jeunesse is run by a project oversight committee and will undergo an evaluation. To facilitate this exercise, Minister André Boisclair gave the experiment a national target, "setting at 75 percent the percentage of young people who are in school, employed or in training 18 months after they apply for income security" *[translation]*. The MSS bases its action on various types of "partnerships" and suggests that "partners" sign a solidarity agreement for these young people. On October 24, 2000, Minister Boisclair tabled in the

Quebec Legislature 55 solidarity agreements[59] signed by more than 1,200 partners (MSS, 2000e).

The MSS has launched other pilot projects. In December 2000, in the wake of *Solidarité Jeunesse*, the project *Ma place au soleil* was introduced, aimed at young mothers under age 21 who are on social assistance. The objective is to enable them to "continue their schooling while adjusting to their new family responsibilities" *[translation]* (MSS, 2000f). The approach is prevention-oriented: ongoing support is personalized and participants are helped in finding daycare and transportation services suited to their circumstances. The training process has been described as "realistic in duration and geared to occupational training and non-traditional trades" *[translation]* (MSS, 2000f). Sixty young women are involved in this project. Also in December 2000, the Minister announced the establishment of the project *Espoir*, this time targeting homeless youth. Quebec would contribute 419,000 dollars over two years and give 50 "street kids" access to measures "promoting social re-insertion through a return to school or labour market integration" *[translation]* (MSS, 2000g). The project is for young people ages 18 to 24 who are receiving or have applied for social assistance.

The Recasting of Government Employment Services

The draft reform presented in December 1996 in the green paper was inspired by an umbrella strategy, for it fell within the scope of an "active labour market policy." This policy of the Quebec government took shape in the establishment of Emploi-Québec and the Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), along with the system of Local Employment Centres (LECs). It was within this institutional framework that the relation of assistance of reciprocal obligations was implemented.

The recasting of government employment services in Quebec dates back to the signing, in November 1997, of the *Canada-Quebec Labour Market Agreement*. Under this agreement, the Quebec government assumed responsibility for the planning, development and implementation of active employment measures paid for out of the employment insurance account, and for certain functions of the National Employment Service. To this end, the federal government transferred to Quebec 2.4 billion dollars, spread over the next four years, and 1,038 employees, who became, on April 1, 1998, provincial public servants.

The Quebec government turned over responsibility for its manpower and employment interventions to Emploi-Québec and to the CPMT, which replaced the SQDM (Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre). The CPMT is made up of representatives of labour organizations, employers, and the community and education sectors. Emploi-Québec is an autonomous service unit within the Ministère de la Solidarité sociale[60] and is co-managed by the CPMT.[61] The director of Emploi-Québec reports to the deputy minister of Social Solidarity. On April 1, 1998, Emploi-Québec began creating LECs, which provide, under one roof, the client and employer services previously dispensed at Travail-Québec centres (CTQs) and local SQDM offices, as well as certain services dispensed at federal human resource centres.[62] Within a year, 150 LECs had been created. The combining of employment and income security services within LECs was designed to support the employment integration of people receiving employment insurance, employment assistance or no income support at all. LECs provide services to people looking for a job or wanting to upgrade their skills (access to

a placement service, job-search assistance, labour market information, training, etc.). These measures may be supplemented with financial assistance. LECs also provide services to employers, including, notably, counselling for businesses subject to the *Act to foster the development of manpower training* (1 percent).[63]

Starting mainly in the summer of 1999, Emploi-Québec encountered problems that undermined the agency's credibility, particularly with regard to its management. Some people spoke of a "three-fold crisis": a crisis of funding for active employment and training measures, a crisis of partnerships, and a crisis of the Emploi-Québec mission (Ollivier, Normand, Bérubé, 1999, p. A11). First of all, the crisis of funding for active measures became apparent when the agency exceeded its annual budget by 80 million dollars before the close of the financial year. Under the agreement signed with Ottawa, the federal government was to take back any monies not spent by Emploi-Québec. The LECs had therefore been instructed to spend their budget as quickly as possible. Also, the budgetary control system was inadequate. As a result, cutbacks were instituted, depriving many users of services. The LECs, being unable to pay return-to-school allowances, stopped making referrals to occupational training or adult education centres, resulting in teacher layoffs. Programs were suspended or eliminated. Community agencies generally, including those with a job re-entry mission, were threatened with closure or had to cut back drastically on services in the wake of the budget reductions imposed on Emploi-Québec. In June 1999, the agency even reneged on training commitments already made to over 4,800 beneficiaries. According to the Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence (CNFPV), the budget cuts imposed on Emploi-Québec with respect to manpower initiatives had serious consequences "for thousands of people who had embarked on a 'path' of socio-professional integration" *[translation]* and for a number of community agencies specialized in manpower integration, including several working with women.[64]

Secondly, the crisis of partnerships refers to the modalities of interaction between the Quebec government and CPMT members, as well as the tensions referred to earlier with the community sector. The replacement of the SQDM with the CPMT had already aroused considerable fear about the real power Quebec intended to give the partners in influencing labour market policy.[65] Another stage was reached when Minister Lemieux relieved CPMT chairperson Diane Bellemare of her duties six months before the end of her term. This decision, made without consulting CPMT members, threw into question the Commission's role within Emploi-Québec. According to several members, among them Lorraine Pagé, then president of the Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), the CPMT was increasingly limited to a consultative rather than a decision-making role, to the regret of the groups represented on it. They wanted Emploi-Québec to become an independent government agency, as the SQDM had been.

Finally, the problems of funding for active measures prompted Emploi-Québec to redefine its mandate more narrowly. In the context of rationalizing expenditures, the Minister, in October 1999, proposed a "redefinition" of Emploi-Québec's mission. This exercise covered three aspects:

- the service offering to individuals and businesses;

- the links with other government ministries and agencies;
- relations with the community sector (Lemieux, 1999, p. 12).

The question of shared responsibility for users between Emploi-Québec and other ministries was raised.

Firstly, this involved the Ministère de l'Éducation, which administers the system of loans and bursaries. From the "accountability" viewpoint of persons who had become involved in a training activity, and in fairness to those who had incurred debt in doing so, it was proposed that Emploi-Québec look at ways to create a stronger link between the system of loans and bursaries and the income support Emploi-Québec provided to participants in active measures. According to the CNFPV, this meant that "someone who wanted to participate in occupational training would receive less (or no) financial support from Emploi-Québec but would instead be referred to the system of loans and bursaries of the Ministère de l'Éducation" *[translation]*. According to the Coalition, given the rules of the system of loans and bursaries for women with children, this strategy "will considerably limit" the access of these women to qualifying occupational training (Box 15).

Secondly, the redefinition of the mission of Emploi-Québec affected the range of measures it offered. The Minister proposed favouring short-term interventions (occupational and technical training of short duration, employment assistance and job preparation services, etc.) to the detriment of more costly long-term measures (literacy, general educational development, etc.). For the CNFPV, this meant "that Emploi-Québec would further neglect those experiencing significant labour-market integration difficulties and target only those able to find a job more easily" *[translation]*, further blocking women's access to qualifying training:

> This affects especially women who have been out of the labour market longer, but also those with inadequate schooling or even those whose occupational qualifications are out-of-date. Finally, this affects many women who want a non-traditional job and need longer-term training to reach their goal. Will all these women have the opportunity to get the training that will enable them to leave unstable job sectors? Considering the combined effect of the first two strategies proposed by the Minister, there is no doubt that women's access to education is greatly compromised. *[Translation]* (CNFPV, 2000)

A third proposal of the Minister was to redirect those who held subsidized jobs with community agencies (through social insertion programs) to the Ministère de la Solidarité sociale. Thus, while recognizing the social insertion mandate of Emploi-Québec, the Minister questioned the role of such measures in its service offering, given the many manpower training needs of the unemployed (Berger, 1999, p. A4). We might add that, because of budgetary concerns, Emploi-Québec had already been cutting back on services for social assistance recipients for some years, specifically those services that, as a rule, required the most costly interventions. The funding rules imposed by the federal government in the context of the Canada-Quebec agreement were also directly implicated here. Under this agreement, the money

paid by Ottawa was to go only to people who had received employment insurance in the previous three years (five years in the case of parental benefits). This constraint prompted Emploi-Québec officers to direct the offer of training to the recipients of employment insurance and employment assistance affected by this rule, in order to fund as many active measures as possible out of the employment insurance fund rather than out of the coffers of the Quebec government. The government of Quebec had in fact drastically reduced its financial contribution to the active measures of Emploi-Québec. Although, between 1998-1999 and 1999-2000, the agency's budget grew from 690 million to 738 million dollars, the increase was owing to larger federal government transfers, since, in the same period, Quebec's contribution dropped from 204 million to 182.8 million dollars. Of this drop of 21 million dollars, "14 [million] was owing to the efforts required to reach a zero deficit" *[translation]*, Minister Lemieux's office was told (Lessard, 1999, p. B1). Overall, the provincial allocation for active measures went from 353.1 million dollars in 1995-1996 to 182.8 million dollars in 1999-2000, a decrease of 170.3 million dollars (CSN, 2000, p. 3). Moreover, the federal government, in addition to its decommitment to employment insurance benefits, stopped funding employment insertion initiatives for disadvantaged groups (women, visible minorities, the disabled, the chronically unemployed) (CSN, 2000, p. 3). To compound the problem, Emploi-Québec abandoned its measures geared to businesses, and this not only overlooked the whole aspect of preventing unemployment through actions directed at wage-earners, but had the effect of further distancing long-term recipients from regular employment streams. We will come back to this in Chapter 5, in the section on the links with employment policy.

All these developments placed in doubt a fundamental orientation of both the social assistance reform and the creation of Emploi-Québec: the introduction of the "single entry point" to provide access to training and employment assistance measures to all unemployed workers, without distinction, whether they received employment insurance, social assistance or no government assistance at all (the "chequeless"). Community stakeholders spoke of the Quebec government breaking "the moral contract of solidarity," the "reciprocity agreement" consisting of the Quebec government's commitment, reiterated numerous times from 1995 to 1998, to "make active training and employment measures available to all jobless individuals, regardless of their status" *[translation]*, and, "in return," of the obligation of "individuals to take control of, and make every necessary effort to achieve their economic and social autonomy" *[translation]* (Ollivier, Normand, Bérubé, 1999, p. A11).

New Interventions in Other Spheres of Social Security

> The various measures adopted by the Quebec government since 1996 make it financially more advantageous to hold a job, even a low-paying one, than to end up on income security. The PWA program, the Return to Work Supplement, the new family benefit, the shelter allowance, pharmacare and the tax credit are work incentive measures that further encourage low-income earners to keep their job or find another one and mean that workers are better off financially than employment assistance recipients. *[Translation]* (MSS, 2000b, p. 5)

In order to understand the orientation of social assistance in Quebec, it is essential to look beyond the strict scope of this institution and consider the recent changes that have taken place in other spheres of social security (family policy, health policy, etc.). In recent years, a number of the Quebec government's interventions have consisted in adjustments to other social policies to modify the relative positions of social assistance recipients and low-income earners. The aim was to promote the work incentive in both groups by inducing the former to get off assistance and the latter to stay employed. In order to widen the gap between the living standards (income and related benefits) of the two groups, the Quebec government decided, from the perspective of fairness that emerged especially from the Fortin-Séguin report, to improve the lot of those working for the minimum wage:

> A third way to widen the gap between the social assistance benefit and employment income (other than lowering benefit rates and raising the minimum wage) is to extend to low-income earners some of the benefits currently enjoyed only by social assistance recipients. Any such measure would kill two birds with one stone: on the one hand, it would reduce the financial loss incurred by the recipient who leaves social assistance to go out and work, and thereby make it more worth his while to accept a job; on the other hand, the low-income earner would feel he was receiving fairer treatment in relation to that given the social assistance. The measure thus makes it both more worthwhile financially for the recipient to work and fairer for the worker. *[Translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 78)

Quebec's new family policy (Box 11) is probably the best example of a government initiative outside the sphere of social assistance that is closely linked to the employment integration mechanisms deployed within this sphere. At least two family policy components are directly related to social assistance policy: the creation of an integrated allowance, and the extension of daycare services. In both cases, one of the objectives is to increase the work incentive of mothers on social assistance by making it easier and more attractive for them to get off social assistance (Lepage, Martel, 1997, p. 5).

First of all, the integrated allowance includes that portion of the social assistance benefit intended to cover children's needs.[66] The social assistance benefit is therefore reduced accordingly. As from July 1, 1998, the benefit no longer covers children's needs, but essentially those of adults. This automatically widens the income gap between social assistance households with children and minimum wage households. The transition from social assistance to employment therefore becomes financially less disadvantageous for recipients, since they do not lose the supplements for dependent children. The coverage for children's needs remains the same, regardless of the source of income. Both reports produced by the *Comité externe sur la sécurité du revenu* recommended such a merging of the various supports for children into an integrated allowance, but advocated keeping a universal portion, an option the Quebec government did not adopt. Which is why CSF researchers wondered whether it was "essentially a family policy or an anti-poverty policy" *[translation]* (Lepage, Rochette, 1997, p. 8). On the other hand, the introduction of full-time kindergarten for all

5-year-old children and the extension of low-cost daycare services (5 dollars a day) are initiatives that make it easier to reconcile employment and family activities (Lepage, Rochette, 1997, p. 51). Beyond this overall objective, these measures are also clearly aimed at increasing the employment of mothers on assistance. It will be recalled that the status of "temporarily limited capacity for employment," which pertains largely to mothers on employment assistance with one dependent child, applies to women whose child is under age 5.

On the whole, Quebec's family policy stands alone, in North America, for its broad scope. Nevertheless, while it is difficult to assess the precise net effect, Francine Lepage and Maude Rochette estimate that this policy has penalized many poor mothers. Social assistance recipients who have young children or are sole-support parents have experienced a decline in income with the introduction of the integrated allowance (Lepage, Rochette, 1997, p. 34). As for 5-dollar-a-day daycare, it has benefitted mainly middle- and high-income families that did not previously enjoy a tax benefit. Low-income families (income under 20,000 dollars) spend more on daycare than they did under the old financial exemption program (Lepage, Rochette, 1997, p. 51).

The coming into force, on January 1, 1997, of the pharmacare plan is another factor to be considered in the evolution of the living conditions of social assistancerecipients. This policy was another means of widening the gap between the living standards of recipients and those of low-income earners. The former used to receive special allowances to cover the cost of medication, dental care, optometry services, medical-related transportation, and so on. Low-income earners did not qualify for these allowances, and had only limited access to company plans. The institution of a government pharmacare plan for Quebec residents not covered by a private group plan, made the idea of employment more attractive while providing low-income earners with additional benefits and eliminating the penalty of forfeited medical assistance for social assistance leavers. The new plan did, however, penalize social assistance recipients by taking away their free medication and medical services, since they now have to pay a yearly deductible and a share of the co-insurance.

The treatment of the child allowance is yet another means of encouraging mothers on assistance to enter the labour market. These mothers are now at a disadvantage compared to wage-earning mothers. Except for a 100-dollar exemption applicable only in the case of children under age 5, the amount of the child allowance is deducted from the mother's allowance: "No distinction is made between the support paid strictly for the benefit of the recipient and that allocated for support of the child" *[translation]* (Lepage, Rochette, 1997, p. 41). This situation is especially illogical, these authors point out, since the social assistance payment is no longer determined based on the needs of the child. At the same time, since the child allowance has become tax exempt, it is no longer included in the calculation of the custodial parent's taxable income. In short, if the custodial parent is a mother receiving social assistance, the allowance reduces her income, whereas if she is a mother working for the minimum wage, the allowance does not affect her income. This disparity in treatment is therefore tantamount to an indirect work incentive mechanism.

Conclusion

Social assistance reciprocity has always existed in Quebec. It has, however, assumed various forms throughout history. The *custom of deservingness* has been of considerable import, relief having been modulated according to the degree of availability for work ascribed to the poor. Women, for their part, first earned their citizenship through the work done within the family. The defence advanced for the program of assistance for needy mothers was in fact the reverse of the current discourse surrounding active policies: whereas today "active" assistance is contrasted with "passive" assistance, assistance for poor mothers was seen as a way of enabling them to make an "active contribution" of citizenship. In the late 1980s, with the integrated social aid program, women were farther behind than with the openly differentiated treatment they had received from 1937 to 1969. Their situation then became somewhat entangled in the new categorization of recipient groups (under age 30/age 30 or older, "able/not able"). Most recently, single mothers have again been targeted by special requirements, this time having to do with paid employment. Although the situation has not changed as drastically as it might have had the government followed through on its initial plan to lower from 6 to 2 the age of the child exempting the mother from participation in an action plan, the age was still reduced to 5. The social category of employability is therefore evolving for women, as are the institutions of the family, employment and social security generally (unemployment insurance, family policy, etc.). Especially evident in the case of the United States, this evolution shows that the reciprocity relationship has changed, with family obligations being replaced by employment obligations.

Notes

[1] The boxes and tables are appended to this report.

[2] This law instituted three categories of poor and echoed the *custom* established with the law of 1576, whereby the able-bodied poor who asked for relief were required to work for it.

[3] In the early days in New France, lay authorities created the first public relief programs.

[4] *La Minerve,* July 28, 1836; cited in Lapointe-Roy, 1987, p. 200.

[5] See, in this regard, the introduction to this report.

[6] See, in this regard, the case of Canada in this report.

[7] In addition, half of the programs exempting low-income families from daycare costs were funded by the CAP (Rose, 1998, p. 97).

[8] Cited in Gauthier, 1985, p. 278.

[9] The Honourable William Tremblay, reported in Laroche, 1950, p. 60.

[10] Reported in Laroche, 1950, p. 103.

[11] S.Q., 1940, c. 43, s. 2(*b*) (Kaye-Russell, 1992, p. 89).

[12] A number of stakeholders appearing before the Montpetit Commission said they feared that granting relief to abandoned mothers would encourage husbands to desert their family, a position the Commission would adopt (Kaye-Russell, 1992, p. 8).

[13] S.Q., 1961, c. 55, s. 3(*a*) (Kaye-Russell, 1992, p. 90).

[14] Poulin was charged by the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems with reporting on the history of social assistance in Quebec.

[15] As of August 1990, all households receiving social assistance were subject to this legislation.

[16] There were 649,555 social assistance recipients in 1987, versus 435,045 in 1976.

[17] Costs more than quadrupled in 10 years (MMSR, 1987, p. 9).

[18] The new classification based on the employability of social assistance recipients replaced the previous distinction based on age. Under the old system, recipients under age 30 with no dependents received 178 dollars a month (in 1988), compared to 487 dollars for those age 30 or older.

[19] This had been proposed by the previous government in MF, 1984.

[20] The PWA program replaced the Work Income Supplement (WIS) program, which dated from 1979.

[21] See chapters 3 and 4 for the categories of eligibility established in Quebec and Ontario.

[22] In 1989, the number of benefit scales rose from 8 to 48 (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 22).

[23] The *Labour Code*, the *Act respecting collective agreement decrees*, the *Public Service Act* and the wage-related provisions of the *Act respecting labour standards* do not apply to the beneficiary who performs work "in the context of a designated program" *[translation]*.

[24] Women accounted for 55 percent of social assistance recipients in 1987.

[25] See, in this regard, chapter 4.

[26] In 1995, nearly 50,000 people were classified as "available," that is, they wanted to participate in a measure but could not be offered one. This was the same as the number of participants in training and employability measures (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 76).

[27] The most job-ready recipients were offered these measures, notably owing to the pressure officers were under because of performance criteria, which were geared to activity volume.

[28] There were three other members: Vivian Labrie, Alain Noël and Francine Séguin.

[29] In their view, with the amounts thus saved, the penalty for sharing shelter and the shelter test could be eliminated.

[30] There was a single-parent family supplement for social assistance recipients.

[31] This measure was recommended by both external subcommittees; the Quebec government adopted it as part of the new family policy of 1997. In this regard, see Box 3, appended.

[32] At the replacement rate of 75 percent.

[33] The terminology related to "fitness for work" gave way to the notion of "limitations to the capacity for employment."

[34] This measure would be introduced gradually, along with the "gradual extension of day care services, and quite possibly, full-day kindergarten at age 5 as early as [1997]" (MSR, 1996, p. 20).

[35] "... based on the ability of the network to establish customized measures."

[36] It should be noted that the Social Welfare Program never came into effect. All recipients were therefore directed to the Employment Assistance Program, where distinctions were made between recipients presenting "no limitations," "temporary limitations" and "severe limitations."

[37] From the 20th week of pregnancy until 5 weeks after delivery.

[38] The legislation also allowed part of the benefit to be withheld if the recipient failed to pay their rent.

[39] For example, under Bill 186, the allowance for unavailability because of age continued to be granted after age 55 (not age 60, as proposed in the Green Paper); recipients age 55 or over could opt for either the Employment Assistance Program or the Social Welfare Program, and so on.

[40] A moratorium was adopted, and remained in effect until September 2000, on the imposition of penalties in the case of refusals.

[41] In Bill 186, the notion of availability for employment was no longer asserted.

[42] The *Act respecting income security* stated that the recipient "must take such steps as are appropriate in his situation in order to find a *remunerated employment*"; the emphasis is ours.

[43] The words in italics did not appear in the initial bill (tabled December 18, 1997).

[44] The text between brackets refers to passages in the original bill that did not appear in the final version.

[45] Cabinet reduced the financial penalty for non-compliance to 75 dollars a month.

[46] Other exemptions from the imposition of parental contribution were introduced.

[47] As of June 1, 2000, the exemption was 200 dollars a month for a single person and 300 dollars for a couple.

[48] "A parliamentary commission convened in February 1997. Some 100 organizations appeared before it. With the exception of Pierre Fortin, of the Conseil du patronat and the Ligue des propriétaires, all expressed their opposition to compulsory action plans" *[translation]* (FFQ, 1998).

[49] The Coalition nationale sur l'aide sociale, formed in January 1997 and led by the Front commun des personnes assistées sociales, brought women's groups (Fédération des femmes du Québec, l'R des centres de femmes, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, etc.), advocacy groups, labour organizations and so on under one umbrella (FFQ, 1998).

[50] The CSF proposed requiring the Minister of Employment and Solidarity to report to the government every three years on the results of this mission, based on recognized social indicators (CSF, 1998).

[51] The government also established the *Fonds de lutte contre la pauvreté* (Box 10).

[52] In addition, the officer will provide "information about their rights and obligations. This interview will provide an opportunity to identify who is most likely to benefit quickly from employment assistance measures based on local priorities and resources" *[translation]* (MSS, 2000b, p. 3).

[53] Their case load dropped from about 400 to 268 (MSS, 2000b, p. 6).

[54] "There were 160,000 jobs created in Quebec in the past two years. The number of people on social assistance has declined 23 percent over a three-year period" *[translation]* (MSS, 2000a).

[55] We might point out that the sanctions were reduced, the financial penalty dropping from 150 to 75 dollars.

[56] "I have been assured that the sanctions will be applied judiciously and with respect for the individual. In fact, only after personally contacting a recipient will an assistance officer be able to impose a penalty," explained André Boisclair *[translation]* (MSS, 2000a).

[57] MSS, http://mss.gouv.qc.ca/serper/secrev/soljeune/document/soljeune.pdf.

[58] There are currently 93 CJEs in the 17 administrative regions of Quebec, grouped under a single organization, Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec. Each CJE is autonomous.

[59] They were similar to the one presented in Box 9.

[60] Following the provincial elections of December 1998, the Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale was overhauled. Diane Lemieux was named Minister of State for Labour and Employment, while André Boisclair became Minister responsible for the Ministère de la Solidarité sociale.

[61] The mandate of the CPMT included determining the manpower development requirements, advising ministers on the overall orientations of the active labour market policy, and contributing to the development of manpower and employment strategies and objectives.

[62] This called for the merging and distribution of nearly 3,000 employees within the local (LECs), regional and central structures of Emploi-Québec. These employees came from four organizations connected at three levels of government: federal (HRDC), provincial (SQDM and MSR), and municipal (employability development personnel of the City of Montreal).

[63] The aim of this legislation, adopted in 1995, was to promote further training. It required employers with a payroll of 250,000 dollars or more to invest at least 1 percent of the company's payroll in manpower training. http://www.mss.gouv.qc.ca/francais/eq/loi1pc.htm

[64] Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence, site of the Fédération des femmes du Québec, www.ffq.qc.ca/marchequebec/pourquoi/quebec/html, consulted February 12, 2002.

[65] "This partnership had scarcely begun to bear fruit, regionally and nationally, when it was severely shaken by the dismantling of the SQDM" *[translation]* (CSN, 2000, p. 3).

[66] The reform of the system of Quebec family allowances was headed in the same direction as Canada's "child benefit system" (Thérêt, 1999, p. 83).

4. THE CASES OF ONTARIO AND NEW BRUNSWICK

In order to provide a more complete and comprehensive picture of the Canadian reality and to complement the analysis of the case of Quebec, we have elected to take a brief look at two other provinces whose social assistance programs have undergone significant change: Ontario and New Brunswick.[1] The profiles presented below[2] cover the measures and practices adopted historically or quite recently in these provinces, for a better assessment of the contractual models introduced in Canada

The Case of Ontario

The Reciprocity Relationship Over Time: Rights and Duties Generally

In Upper Canada, when the province was formed in 1792, legislation was modelled on the English civil code. A poor law, however, was specifically excluded (Guest, 1980, p. 12). Consequently, there was no public responsibility for the poor, who could rely only on family members or charitable organizations for help. The government built local jails that served as catch-all institutions for diverse categories of individuals: the homeless, the insane, offenders, and so on (Cassidy, 1932, p. 77; Guest, 1980, p. 12-13).

Towards the end of the 19th century, given the high number of indigents and vagrants populating the local jails, the provincial government adopted a resolution to force Ontario counties to establish houses of refuge. The inmates of these establishments worked in exchange for their subsistence (Struthers, 1996, p. 2). Thus, in Toronto, "the House of Industry required each applicant for relief to break up a crate of rocks weighing 650 pounds" (Ontario, 1988, p. 72). The quid pro quo imposed on persons living in poorhouses or seeking relief at Toronto's House of Industry was a practice that continued until the 1930s (Struthers, 1996, p. 2-3). At the turn of the 20th century, the "widespread belief persisted that the poor and the destitute were morally inferior, lazy, quarrelsome, and unable to budget properly" (Ontario, 1988, p. 72).

James Struthers (1996) calls attention to what we refer to here as the *custom of deservingness*, that is, the systematic practice of imposing a requirement of work in exchange for relief provided. He draws a parallel between the current period and the Great Depression of the 1930s, and numerous other episodes in the history of social assistance in Ontario. When the Great Depression of the 1930s forced the Ontario and Canadian public authorities to create new structures of aid for the unemployed, the issue of exchange was keenly debated: "[F]ew questions proved more explosive than whether the unemployed should be compelled to work in exchange for their subsistence" (Struthers, 1996, p. 2). In the early 1930s, "employable" men assisted by public works had to demonstrate their willingness to work. They worked for the going wage or in exchange for assistance. Practices varied from city to city, but for the most part there was no work requirement for "employable" men in 1931 and 1932 (Cassidy, 1932, p. 176). Given the high cost of social assistance, the municipal authorities, refusing to continue to provide allowances to the "able-bodied" unemployed in exchange for nothing, decided to send a number of poor city-dwellers to work on farms in return for the allowance. Those who refused to go no longer qualified for assistance (Cassidy, 1932, p. 177). In the spring of 1932, the idea of providing jobs for the unemployed was abandoned and relief was redirected into direct in-kind relief (food vouchers, clothing, loans) rather than cash. At

this second stage, "[t]he primary emphasis of relief policy (...) was simply getting relief to families in need, not attempting to test the work ethic of the unemployed" (Struthers, 1996, p. 3). Finally, in the summer of 1933, the government made a radical turnabout with the implementation of work incentives and requirements. A system of work camps was set up across the country, an initiative similar, according to J. Struthers, to the guiding principles of Victorian workhouses. While single "employable" men over age 16 had no formal obligation to take part, work camps were the only place where they could receive assistance. The primary concern of the Bennett government was to ensure the willingness of the jobless to work, not to provide them with work. For, as one government spokesperson said, "[a] dole mentality was creeping into the minds of the single unemployed" and, for some, "assistance from the State was their inherent right" (Struthers, 1996, p. 3). No wages were paid in work camps. In 1933, confronted with the growing discontent of the unemployed, the federal government proposed the establishment of "camps of discipline" (Struthers, 1983, p. 102). After the Liberal Party came to power in Ontario in 1934, the obligation to work in exchange for public aid, which had applied exclusively to single men, was extended to married men. Mandatory work tests became a feature of social assistance policy until the end of the Depression (Struthers, 1996, p. 5).

In the 1960s, attitudes changed. In both Ottawa and Ontario, the idea of work in exchange for social assistance no longer seemed acceptable (Struthers, 1996, p. 186). The federal minister of Health and Welfare, who opposed the forced labour of the poor, likened it to a return to "old Poor Law concepts" that reflected a "punitive approach to relief recipients" (Struthers, 1994, p. 188), and announced that municipalities that continued in this vein would no longer be entitled to the federal financial contribution to social assistance expenditures.

In Ontario, in the late 1960s, two statutes governed the sharing of responsibilities between the provinces and the municipalities, designating the two principal social assistance programs in the province: the 1967 *Family Benefits Act*, and the 1958 *General Welfare Assistance Act*. The first partially integrated the previous social assistance system by replacing the former categorial programs for needy mothers, the blind, the disabled and the elderly (Little, 1998). The provincial government assumed responsibility for categories of recipients "deemed to have long-term needs" (disabled adults and children, single-parent families, etc.), while the municipalities, which administered general social assistance, were "responsible for delivering and sharing the costs of the program only for those presumed to be short-term recipients," that is, the "employable"[3] (Ontario, 1988, p. 391). This arrangement survived into the 1990s.

The distinction made between "short-term" needs and "long-term" needs refers, more fundamentally, to the criterion of "employability." The categorial logic was at work here, in the form of an assessment of the employability of each group of recipients. Thus, "employability" was the main criterion that governed the steering of recipients into one or other of the two social assistance programs:

> The social assistance system of the 1960s was based on certain assumptions: GWA was to serve a largely employable population who were in need of only short-term crisis assistance. FBA was targeted towards those requiring long-

> term support and deemed to be unemployable, principally single mothers and disabled people. (Ontario, 1988, p. 52)

In the mid-1980s, the Ontario social assistance system was one of the most traditional in Canada (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 181). While dual in structure, it was segmented to an even greater degree. In all, the legislation established 22 categories of eligibility (Box 6).[4] In the case of single-parent families, the system was extremely complex, with 36 different benefit levels (Ontario, 1988, p. 125). The Social Assistance Review Committee (Ontario, 1988a) made much of the connection between categorization in the social assistance system and the principle of deservingness, whereby the poor are classified as "deserving" or "undeserving," with the resulting differentiation of treatment. The welfare system, it said, had always tried to establish a "hierarchy of deservingness" (Ontario, 1988, p. 72). There was also considerable stigma attached to receiving assistance (Ontario, 1988, p. 132). In 1988, the Review Committee regarded this structure of programs based on employability and on the distinction between long-term and short-term recipients as outmoded (Ontario, 1988, p. 391. Even until the sixties, the decision of social assistance officers to steer the poor to the general social assistance program or the family benefits program was made based on the assumption that sole-support parents, like the disabled, ought to be considered unable to work (Ontario, 1988, p. 57-58).

Twenty years later, "such clear-cut distinctions bear little or no relationship to the realities (...). The GWA program now contains a sizeable minority of chronically ill and other long-term recipients who have little or no prospect of securing immediate employment; FBA now includes many single parents and disabled persons who succeed in re-entering the labour force within a year" (Ontario 1988, p. 52).

Furthermore, the Review Committee pointed out, judgements about employability had evolved, particularly with regard to single mothers and the disabled. In the case of the former, the social representations surrounding the role of women in the labour force and in the family had overthrown the established order:

> Employment aspirations and expectations of single mothers have changed, however, as the rate of participation by women in the labour force continues to increase. The same is true of people with disabilities, who have been among the most vocal in their demands to be able to work. In other words, public attitudes about the "employability" of two of the largest groups on social assistance—sole-support mothers and disabled people—have undergone a profound change in the last two decades. (Ontario, 1988, p. 263)

The Reciprocity Relationship Over Time: Assistance for Needy Mothers

In the history of social assistance for needy mothers supporting children on their own, the *custom of deservedness* was continually confirmed. It concealed, however, a gender-based variant, as we have already seen in the American case. This specificity of the *custom of deservingness* in the case of women was owing to the fact that the work requirement imposed in exchange for relief applied to domestic work. For mothers on assistance, the behaviour considered when assessing their deservingness was not related to employment,

but to the social function devolved mainly on women at that time, that of mother. The *rules* of assistance thus regulated not only the *institution* of employment, but also that of the family. From the establishment of the Ontario Mothers' Allowance (OMA) right up to the Ontario Works program, modes of regulation specific to women occurred within the family (Little, 1998).

The early 20th century was characterized by recognition of the importance of the care being provided for children within the family, rather than in institutions. Keeping mothers at home seemed the most appropriate solution for child protection: "As early as 1900, the Ontario Superintendent of Neglected and Dependent Children argued that a great deal of the neglect that led to wardship might be prevented if necessity did not force mothers to support their children by working outside the home. The idea of supporting mothers to remain at home to devote their full time and attention to their children gained favour during the pre-war years" (Ontario, 1988, p. 72).

The idea of an allowance for needy mothers originated with the Children's Aid Society, but it was women's organizations, under the umbrella of the National Council of Women (NCW), that dominated the provincial lobby in favour of the Ontario Mothers' Allowance (Little, 1998, p. 12). The NCW was a broad coalition of representatives of the Church, charitable associations, the medical profession, women's organizations and labour associations. A maternalist philosophy was unanimously endorsed: it advocated "the notion of a gender difference, asserting that women's 'natural role' in life was that of care-giver while men were 'naturally' economic providers" (Little, 1998, p. 9). All groups saw the importance of mothers staying at home. Juvenile court magistrates argued the existence of a close association between working mothers and juvenile delinquency (Little, 1998, p. 19). Labour associations supported the policy, since a mothers' allowance was a means of reducing the competition for jobs (Little, 1998, p. 22).

Until the 1920s, the State preferred to fund institutions that cared for the poor (asylums, hospitals, schools, refuges, etc.) rather than pay the poor cash relief. Children from poor single-parent families were often placed in orphanages when their mother had to seek paid employment (Little, 1998, p. 5). This institutionalization of child care led to a disturbing increase in costs: "It was generally agreed that care in the home with a government allowance would provide both superior care and be less costly" (Little, 1998, p. 5). As argued by J. Howard T. Falk (1919), "mothers' allowances is [*sic*] 'good business.' The scheme may be expensive but we must pay one way or the other. Think of the cost of children's homes, orphanages, reformatories, etc., which would disappear to a great degree with the adoption of this system." Until the First World War, the Ontario government set up commissions of inquiry. In 1907, the rapid growth in child labour at unsafe work sites was documented. In 1916, the commissioners of the inquiry into employment conditions were disturbed "by the number of women, including mothers, who worked outside the home" (Little, 1998, p. 5). Home economics education was recommended for all women, based on the conviction that "home occupations are the ultimate employment for all but a comparatively small percentage of women" (Little, 1998, p. 5). It should also be noted that Canada was not entirely impervious to the eugenics that prevailed during that period. The commission set up by the Ontario government placed single mothers in the category of the "feeble-minded" and felt that these

women "should be institutionalized to prevent them from reproducing other feeble-minded citizens" (Little, 1998, p. 6).

The *Mother's Allowances Act* was adopted unanimously in 1920. It would be one of the most popular social assistance measures in Ontario (Little, 1998, p. 1). The legislation marked a turning point: first of all, it introduced the province's first welfare experiment by granting a permanent subsistence allowance to a category of the poor, and secondly, it established the opportunity to provide the poor with help in the home, rather than in an institution designed for this purpose (hospices, orphanages, reformatories) (Ontario, 1988, p. 82). According to M. H. Little (1998), this legislation was both a continuation of and a change from former legislation: a continuation, in that it maintained the categorization of "deserving" and "undeserving" poor. A change, in that it was a new form of moral regulation by the State, "more intrusive than previously" (Little, 1998, p. 2). The allowance was for the child. Moreover, the mother no longer figured in the calculation of the amount granted (Little, 1998, p. 74).

The mother was continually subjected to a morality test, "forced to prove her deservedness" (Little, 1998, p. 75). While initially, cleanliness, sobriety, work with children and chastity were the criteria of motherhood, towards the 1950s, financial honesty and sexual conduct dominated the investigations of social workers. In other words, the forms of the morality test were evolving, but the principle of moral regulation continued to have import throughout the history of the program. It was a question of creating "respectable mothers" (Little, 1998, p. 89). During the 1930s, the conduct of children was also regulated: "[T]he allowance created a new method of regulating school attendance" of children under age 16 (Little, 1998, p. 71).[5] Moreover, the allowance was reduced by the anticipated earnings of the oldest children, forcing them to find employment or training (Little, 1998, p. 55).

At the same time, the *rules* of the social assistance *custom* of deservingness regulated labour market behaviour. Recipients were strongly advised to find part-time work or work in the home, in order to limit the time spent outside the home (Strong-Boag, 1979). The requirement that women work in exchange for social assistance was expressed in explicit reciprocity terms, since the contribution of women was presented by analogy with the provision of work in a context of employment. In the early 1920s, the Ontario Mothers' Allowance Commission thus said about mothers who received the allowance: "The mother is regarded as an applicant for employment as a guardian of future citizens of the State, and if she does not measure up to the State's standards for such guardians, other arrangements must be sought in the best interests of the children and to prevent increase in the number of dependents of this nature."[6] The Social Assistance Review Committee later asserted this notion of the mothers' allowance as payment for a service: "Mothers' allowances were the first program to reflect a new set of values and assumptions in social assistance: they were felt to be a reward for service rather than a form of relief. Mothers were entitled to support from the community at large for undertaking a responsibility to the state in bringing up its future citizens" (Ontario, 1988, p. 73).

The Second World War saw a decline in the number of OMA recipients as needy mothers took advantage of the new employment opportunities available to them. The social nature of the notion of employability emerged again here, the expectations regarding participation in paid employment being a direct function of the prevailing economic conditions (and the

availability of jobs) at a given time. The social assistance modalities regulating paid employment of needy mothers also changed:

> The fact that the mother is allowed, and in fact encouraged to work, gives her better satisfaction and tends to raise the morale of the family and creates a hope that she will eventually become independent of any public assistance. The fact that children in these homes have to assume some responsibility fairly early in life is undoubtedly one reason why juvenile delinquency is a negligent quantity in the families of our beneficiaries.[7]

In the 1950s, the program was extended to more categories of single mothers,, leading to the implementation of additional regulations (Little, 1998, p. 125). The theme of "'dependency," typical of the debates surrounding social assistance in the United States and the workfare model, emerged in Ontario in the mid-1950s. OMA recipients were described as "families with multiple problems." Moral regulation assumed a new form and there was increasing concern about the break-up of families: the emphasis was on the importance of keeping families intact, with the nuclear, heterosexual family serving as the norm. In 1956, the category of unwed mothers became eligible for the OMA. Incentives in the form of social assistance bonuses were adopted to reunite families (Little, 1998, p. 134). Thus, a "hierarchy of deservingness" was established: "Widows had the least restrictions and were considered the most worthy, whereas *deserted* and *unwed mothers* experienced a number of [program] eligibility barriers and were considered the least deserving" (Little, 1998, p. 130). The distinctions disappeared after the 1960s. Whereas needy mothers had previously been viewed as full-time mothers and part-time paid workers, the norm was now full-time employment outside the home, and this exerted considerable pressure on those who had a dual task to perform.

In 1997, the passing of Bill 142 "marks the end of seventy-seven years of mothers' allowance policy in Ontario" (Little, 1998, p. 182). Single mothers no longer formed a distinct category of recipients: "This new legislation incorporates the disabled, elderly, single adults, and single parents under one social assistance policy that links all welfare benefits to employment" (Little, 1998, p. 182). According to the author, this meant the special needs and responsibilities of sole-support mothers were no longer recognized (Little, 1998, p. 182).

The moral regulation of single mothers was no longer effected mainly through the family, but through employment. The normative model used to regulate their conduct now arose from the rules of the employment relationship, with the explicit reciprocity associated with a contribution of work through employment that characterizes it. Sole-support mothers ceased to be regarded as the "deserving poor." The demonstration of deservingness now fell within the sphere of paid work. The integration achieved by combining categories previously considered unemployable under a new social labelling of "employable categories" was not, for all that, an advancement, for the transition from a categorial system to a more integrated one occurred within a punitive perspective, that is, within the terms of a clearly predominant custom of merit.

"Tied Aid": Contemporary Forms

The late 1980s were marked by the publication of the report *Transitions*. This report, which came out in 1988, had few concrete repercussions. Nevertheless, we present it briefly since, first of all, it provides an interesting parallel with Quebec, which was involved in a fundamental social assistance reform during that same period. There was a clear divergence of strategies between Quebec and Ontario. While Quebec was toughening the rules and heading down a path to the constraining contractual approach towards social assistance recipients, Ontario was planning to expand recipients' rights. Secondly, the *Transitions* report was itself an event: it would leave a lasting impression across Canada, for it presented an ambitious, integrated project of social assistance reform.

The *Transitions* report: a project of extended social rights and tied aid

In July 1986, the government, led by the New Democrats, established a Social Assistance Review Committee to conduct a comprehensive review of the province's social assistance programs and to identify, within the framework of "overall strategies," the guiding principles for a desirable reform of the system (Ontario, 1988, p. 1). The composition of the Committee was "progressive and community-based" *[translation]* (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 181). After two years of work, the Committee published, in September 1988, its report entitled *Transitions*, which contained an impressive 274 recommendations. This report was a watershed in the history of social assistance in Ontario because of the scope of its aims and the progressive orientation it championed, within the context of a philosophy of active intervention that broke with the former traditional principles of the organization of relief for the poor. Some social policy analysts would speak of an "Ontario model" constituting an "inevitable benchmark for all those interested in social assistance reform in Quebec and the other provinces" *[translation]* (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 191). In the view of Ian Morrison (1998, p. 3), *Transitions* was "one of the most influential policy pieces in modern social assistance history."

First of all, according to the Committee, the fundamental objective of a reform of the social assistance system in accordance with the principles of equity had to be one of shared responsibilities and respect of the dignity of individuals, to enable the poor "to move from dependence to independence, and from exclusion on the margin of society to integration into community life" (Ontario, 1998, p. 3). From the 10 principles formulated by the Commission to guide the reform, there emerged the affirmation of the *right* to social assistance; the importance of conceiving it as an active policy, by presenting social assistance as a system having two components, namely, a transition mechanism, and a social integration process ("transition" and "access to opportunities"); adequacies of aid as a "prerequisite for transition."[8] The conception of integration included, besides labour market insertion, social insertion.

The analysis of poverty was developed in terms of social inequities giving rise to society's duty towards the poor. The discourse surrounding poverty was also presented in terms of "exclusion" (Ontario, 1988, p. 3). According to Ian Morrison (1998, p. 3), "[w]hile *Transitions* did recommend strengthening the connection between employability enhancement and the right to income support, it did so in the context of a basic principle of a right to assistance on the basis of need and an assumption that social assistance programming should be part of a broader

anti-poverty strategy." In this sense, it reaffirmed the "entitlement model" established with the creation of the CAP in 1966 (Morrison, 1998, p. 2).

The proposed reform was ambitious, for it also covered the "related areas" of employment, labour, education, health and housing. It also proposed the merging of municipal and provincial programs, the adoption of an annual benefit indexing formula and the provision of daycare services. Employment was presented as a key component of the strategy to improve the living standard of the poor (Ontario, 1988, p. 90). We might point out that in Ontario, "employable" recipients already had work-related obligations, since they had to "demonstrate a willingness to obtain work in order to qualify for GWA benefits" (Ontario, 1988, p. 28). Moreover, certain categories of the population were not eligible for social assistance, including youth, and this inevitably evoked the American experience of "learnfare." The Committee recommended that youth no longer be excluded solely because they were not attending school, mentioning in passing its opposition to American learnfare (Ontario, 1988, p. 143).

In 1988, single-parent families were the second largest group of recipients, after disabled people (Ontario, 1988, p. 37). They were targeted by special programs of assistance. Also, single mothers receiving family benefits could not work an average of more than 120 hours a month for four consecutive months, on penalty of losing their right to benefits. This "120-hour rule" applied only to the category of single-parent families (Ontario, 1988, p. 259).

The Committee felt the system was too limited to providing income for the poor, without tackling the problem of the transition to leaving social assistance. It was also concerned about the growing number of "employable" recipients. The aim of the Committee members, then, as in Quebec at the same time, was to transform the traditional social assistance policy into an active policy (Ontario, 1988, p. 203). The Committee believed that the two broad functions of income support and opportunity planning should be separated (Ontario, 1988, p. 212). Moreover, the Committee declared its support of a "limited policy of conditional entitlement" (Ontario, 1988, p. 231). However, it preferred the idea of the social contract of reciprocity to the imposition of conditions on social assistance entitlement:

> We have also accepted the proposition that society operates by way of mutual responsibilities and shared obligations between the state and the citizenry. The state has certain responsibilities for its citizens, and all citizens have certain responsibilities for one another, which are fulfilled through the state. In our view the state has a responsibility to ensure that realistic and meaningful opportunities are made available to recipients of assistance to help them increase their capacity for self-reliance and reduce their dependence upon assistance. If the state fulfils its responsibility, it is legitimate and reasonable to insist that some recipients also have responsibilities that they must fulfil. It is not legitimate to require recipients to meet those conditions if the state does not fulfil its part of the bargain, however. (...) [If this were the case, it would] effectively release recipients from any obligations they otherwise may have had. (Ontario, 1988, p. 230)

Recipients exempt from conditions would be people with disabilities, sole-support parents, temporarily unemployable people, and the elderly (Ontario, 1988, p. 231). The exemption of single mothers was justified because they, wanting "to be free of social assistance," "would gladly seize any opportunities enabling them to do so" (Ontario, 1988, p. 232), because the sanctions imposed on mothers could filter down to the children, and finally, because the participation of single mothers in programs ought to be voluntary by virtue of the principle of their freedom to choose to stay at home and care for their children: "Childrearing is such an important function that we believe sole-support parents of young children should be able to say at home if they so choose. Conditional entitlement would deny them that freedom of choice" (Ontario, 1988, p. 233).

> Participation in the labour force is not a realistic expectation for all social assistance recipients. (...) We believe, for example, that a sole-support parent who stays home to raise young children is engaged in a vitally important activity that can be as demanding as a paid job. (Ontario, 1988, p. 257)

The social assistance entitlement of the other recipients, namely, persons ages 18 to 64 not falling into the above categories, would, according to the Committee, be subject to conditions. These would go hand in hand with "a set of procedures to protect the rights of recipients," such as the availability of programs or measures proposed in the opportunity plan (Ontario, 1988, p. 235). After "a grace period," a sanction, in the form of a reduced benefit, could be applied for a failure to meet the conditions imposed. The recipient would also have the right to challenge the proposed plan. According to the Committee, specific programs would have to be developed for young people ages 16 or 17, who ought to have access to assistance only in cases of real need and provided they participated in an opportunity plan (Ontario, 1988, p. 236).

The Ontario government reacted favourably to the *Transitions* report. So, too, did social groups in Ontario (CNBS, 1997, p. 53). This was in sharp contrast to the reactions provoked in Quebec in the community and labour sectors by the publication of the position paper *Towards an income security policy*. According to Thériault and Vaillancourt (1991, p. 182), the Peterson government proved to be "in no great hurry to act on" *[translation]* the recommendations of the *Transitions* report. The 1990 provincial elections brought the New Democrats to power. The government created the Advisory Group on New Social Assistance Legislation. In March 1991, the Advisory Group published its report *Back on Track*; most of its 88 recommendations were taken from the *Transitions* report (Thériault, Vaillancourt, 1991).

A radical turnabout in 1995: the "Common Sense Revolution"

The provincial elections of June 1995, won by the Progressive Conservatives, signalled a turnabout with regard to social assistance in Ontario. The 1995 election campaign was the first in Ontario since the Great Depression of the 1930s during which "welfare was a core issue, indeed perhaps the core issue" (Struthers, 1996). During this campaign, the Conservative team, lead by Mike Harris, promised what it called a "Common Sense Revolution." The planks of this election platform were major tax cuts, lower social assistance benefits, and the creation of a mandatory work program for able-bodied social assistance recipients.

An unambiguous rhetoric: The discourse surrounding Ontario's social assistance policy is of interest because of its transparency: there is no getting around the harshness of the terms used. As I. Morrison explains, in the mid-1990s, there was evidence of a growing public backlash against social assistance, which became a scapegoat for "a complicated set of public fears, anxieties and anger." The Progressive Conservatives "capitalized brilliantly" on this general feeling of dissatisfaction (Morrison, 1998, p. 4). During the 1995 election campaign, Mr. Harris' comments about his social assistance reform objectives spoke for themselves. All "able-bodied" social assistance recipients, including single parents, would have to work for their benefits, and, he promised, they would lose their benefits entirely if they refused to do so (Wright, 1995, p. A16). The goal was not to replace existing jobs with workfare jobs, but to give social assistance recipients "something to keep themselves occupied." Thus, he stated:

> "[A]ll able-bodied people on welfare could be ordered to work as hall and yard monitors at schools or as crossing guards, or could be told to plant trees or work as seasonal laborers on farms. (...) In some cases, those who are currently collecting benefits, looking after one or two children at home, could look after one or two more children." Many people on welfare "have skills they can share with others. (...) Many recipients' workfare placements will consist of providing the instruction or training which is the 'learnfare' placement for other recipients. (...) A Harris government will ensure that those good people who are trapped in Welfare Ontario will be given an opportunity to make the move to Opportunity Ontario." (Lakey, 1995, p. A16)

A computer registry of all workfare placements would also be used in administering the system (Wright, 1995, p. A16). And the Progressive Conservatives promised to drastically lower "cadillac" social assistance rates (Morrison, 1998, p. 4), which, according to them, being the most generous on the North American continent, explained the high number of recipients in Ontario (OPCP, 1995, p. 11). In their view, these rates also discouraged social assistance recipients from seeking work (Mallan, 1999, p. A6). Benefits would therefore have to be brought down to a level equivalent to 10 percent above the national average. The assistance granted to the elderly and people with disabilities would not be affected. They also promised a war on social assistance cheats, one of the favourite themes of the Conservative team (Morrison, 1998, p. 4).

What has been called the "beer crack" was a blunder made by Premier Harris in April 1998, when he stated that the provincial government intended to eliminate the monthly benefit of 37 dollars for pregnant recipients, so that "those dollars don't go to beer": "What we're making sure is that those dollars don't go to beer, don't go to something else (...) [I]f there are requirements for the health of the mother they'll get it from us, but it won't be a blanket cheque that can be spent on anything (...) It will be spent to the benefit of the child" (Girard, Orwen, 1998, p. A1). Apologies followed a few hours later in a press release.

Throughout the 1999 election campaign, Premier Harris reiterated his belief in the validity of his actions during his previous term. He claimed social assistance reform was one of his

proudest accomplishments as premier (Mallan, 1999, p. A6). The government would continue to require as many recipients as possible to work in exchange for their benefit. Mr. Harris' comments about workfare took on a radically punitive tone that was striking in its similarity to the "penal State" ideology being deployed in the United States with regard to the poor (Wacquant, 1999). In his view, one should also:

> (...) require social assistance recipients to take a mathematics and language test, and remedial courses should they fail. Those who refuse would lose their benefit. Give social workers the authority to require recipients to take a drug abuse screening test, with mandatory treatment for those whose results are positive; those who refuse would lose their benefit. Permanently disqualify anyone convicted of social assistance fraud. Extend workfare to include jobs in park and road maintenance programs, necessitating a review of the legislation to amend collective agreements. Penalize cities and towns that do not push recipients towards workfare jobs. *[Translation]* (Mallan, 1999, p. A7)

The Ontario Works program: In November 1997, the *Ontario Social Assistance Reform Act* (OSARA) brought about extensive changes to the social assistance system: this was the first major revision of social assistance legislation since the 1960s (Morrison, 1998). The OSARA replaced the existing laws with two new ones: the *General Welfare Assistance Act* was replaced by the *Ontario Works Act* (OWA), and the *Family Benefits Act* disappeared and the *Ontario Disability Support Program Act* (ODSPA) was brought in.[9] In future, disabled people who met a strict disability criterion would receive income support and increased services under the ODSPA. Other social assistance claimants would come under the Ontario Works program. This signalled a major change for women.

And so the Ontario Works program became Ontario's workfare program. All "employable" recipients of financial assistance under the *General Welfare Assistance Act* were required to participate in the program in return for their benefit. Disabled persons, persons age 65 or over and sole-support parents receiving financial assistance under the *Family Benefits Act* could participate in the program voluntarily. As one official document put it, if "you are a single parent with young children, the age of your youngest child will be a factor in your participation in Ontario Works" (MSSC, 1997). However, for the first time, single mothers with dependent children under age 16 were expected to look for a job (Jenson, Thompson, 1999, p. 50). The treatment reserved for single mothers changed more radically on April 1, 1998. Single mothers were required to participate in the Ontario Works program as soon as their children reached school age, that is, age 6 (MSSC, 1998a). A recipient could be exempted from participating in the workfare program if they had a valid reason, such as "becoming temporarily sick or injured, or taking care of a child, an adult with a disability or an aged family member who needs regular care" (MSSC, 1997). The reasons for non-participation in the program were assessed on a case-by-case basis. Persons working part-time were subject to special conditions of participation and had to look for full-time work. Someone working less than 70 hours a month might be required to "top up" their hours through a community placement in order to fulfil their conditions.

The Ontario Works program was presented as "the new way of delivering welfare and employment services." For the recipient, it "brings financial assistance, help in getting off welfare, and opportunities to contribute to [the] community into one program" (MSSC, 1997). The objectives of the Ontario Works program are numerous, but the reduction of social assistance rolls and related costs is among the most important (Box 19). The approach advocated with respect to workfare, as in the United States, puts work first (Work First Approach). According to the Ministry of Community and Social Services, rapid job placement is the primary goal of the Ontario Works program. Moreover, any training a recipient receives has to be directly job-related.[10] Thus, the purpose of the program is to "connect" recipients "to their community, to important skills and training, and to the job market" (MSSC, 1997). The recipient's path through the program is precisely regulated (Box 20).

The Ontario Works program is mandatory for social assistance recipients who are "able to work"; if they refuse, they "will no longer be eligible to receive welfare" (MSSC, 1997). Before their benefits are reduced or cancelled, the recipient receives a formal notice and has 30 days to take part in a review of the situation, after which they are granted another 10 days to comply with the requirements. After a first refusal to participate in the program, payment of benefits is suspended for three months. Each subsequent refusal incurs a six-month suspension. In the case of families, only the defaulter's share is cut off. Thereafter, recipients must reapply to have their eligibility for social assistance reinstated. Finally, the program provides certain protections. The rights granted to program participants have to do with their coverage by the social rights typical of the system of ordinary law. Thus, workfare community placements must comply with legislative standards regarding hours of attendance, public and religious holidays, pregnancy or parental leave, and termination of placement. The organizations participating must also comply with occupational health and safety legislation, standards and regulations. As well, recipients have recourse to dispute workfare assignment decisions, sanctions, and so on, as the case may be. The employees of businesses engaged in workfare activities also have certain protections.

New obligations: the LEAP program for youth, and drug treatment: The differentiated treatment of youth is one of the recent developments that has occurred in workfare in Ontario. Once again, youth are treated as a special category, with the Learning, Earning and Parenting Program (LEAP) created in March 1999. This program is aimed at unemployed young parents ages 16 to 21. The main goal of the program, which is modelled on American learnfare experiences, is to "break the cycle of dependence" of teen parents on social assistance. LEAP thus requires youth to attend an institution of learning and work towards a high-school diploma in exchange for social assistance benefits. It is mandatory for 16- and 17-year-old social assistance recipients with dependent children who have not finished high school and are registered in Ontario Works. Recipients ages 18 to 21 may participate on a voluntary basis if they have not completed high school. The program was to be implemented across the province in 2000. An allocation of 25 million dollars was earmarked to cover the child-care, transportation and related costs of the participants.

Recently, the Ontario government was once again in the spotlight for its interventions aimed at "welfare cheaters," who can now be permanently disqualified from social assistance, and at

"drug users" receiving social assistance, for whom new requirements governing drug treatment have been introduced (Box 22).

The Case of New Brunswick

The Reciprocity Relationship Over Time

The social assistance system in the Maritime provinces differs from that of the other Canadian provinces in that the traditional English Poor Law model prevails. Thus, in New Brunswick and Nova Scotia, the influence of England, with its *custom of deservingness,* left its imprint: "[P]oor relief bore the strong stamp of the Elizabethan poor law legislation of 1601" (Guest, 1980, p. 9).

New Brunswick's Poor Law dates from 1786. According to the principles of Elizabethan Poor Law, care of the poor fell to the parishes, placed under the central responsibility of London. The poor were to be classified into distinct categories and labour was to be obtained from the "able-bodied" poor. Workhouses would come later. Nova Scotia and New Brunswick, however, did not wholly adopt the relief systems of the British model. There were differences in application owing to the particular North American context. Thus, some poor rural parishes in New Brunswick auctioned off care of the indigent, that is, they entrusted care for the poor to the "lowest bidder," rather than build and operate their own poorhouses. This "contract system" continued until the late 19th century (Guest, 1980, p. 11).

In New Brunswick, responsibility for social assistance fell to the parishes (Guest, 1980, p. 11). Although Poor Law, in the late 18th century, recognized the principle of government responsibility at the local level for the indigent, this function was fulfilled primarily by private charity, often organized along religious lines. The purpose of relief, private or public, was to promote "individual self-reliance by keeping relief discretional, minimal, and degrading" (Struthers, 1983, p. 7). Under the province's Poor Law, there were two systems in place in the 19th century: in addition to the family placements of the contract system, there were almshouses. They provided, first of all, shelter for the destitute, but also for the sick, the elderly, and others. Specialized public institutional relief for the poor appeared in the mid-19th century. Outdoor relief completed the system (Guest, 1980, p. 11). Every year, each city and parish appointed overseers of the poor responsible for meeting their basic needs, finding work for the able-bodied and punishing those who were able to work but refused to do so (Lemon, 1977, p. 4). Almshouses were supplemented by workhouses. While almshouses provided shelter, food and protection for those unable to meet their own needs, workhouses had a very different vocation, which was to accommodate "indolents who needed some form of correction or detention" (Whalen, 1972, p. 59). In the 19th century, the "able-bodied" poor without means were therefore considered persons who, when they sought relief, required rehabilitation.

In 1929, the report of an inquiry into child welfare in New Brunswick noted that there were a great many widows supporting their children by their own means. But New Brunswick was "exceptionally slow" when it came to social assistance services (Grauer, 1939). During the 1930s, despite clear directives from the federal government that direct relief was to be provided to those left destitute by the Great Depression, the municipality of Moncton, in line with the provincial government, attempted to tie relief to the performance of work by

recipients. Thus, a government directive called on the municipalities to put the poor to work in exchange for relief (Lemon, 1977, p. 28). The author Lemon divides the 1930s into three distinct periods, corresponding to different trends in interventions aimed at those without work: from 1930 to 1932, priority was given to public works; from 1933 to 1936, priority went to direct support, but the idea of tied relief remained firmly established; and finally, from 1937 to 1939, direct assistance was gradually abandoned and replaced with public works and programs intended to reform the unemployed. Throughout the Great Depression, the principle of the work requirement was inherent in the public authorities' conception of relief for the unemployed (Lemon, 1977).

Direct unemployment relief was provided until 1933 (Grauer, 1939, p. 83). That same year, the province and the municipalities created the Work for Relief Program, requiring the unemployed to work for cities in exchange for the relief granted. A work camp was also established in the region of York-Sunbury and a program of placement of the unemployed on farms was introduced. The city of Moncton closed its municipal social assistance office in June 1934 and left the fate of the unemployed in the hands of the almshouses. Tied relief survived in a new form:

> Anybody who received such assistance from the city was required to sign an agreement permitting it to deduct from any future salary the individual might receive, from the city, an amount equal to the assistance granted. Gone were the days of free relief. (Lemon, 1977, p. 52)

Donald Percy Lemon assessed this second period in the evolution of the unemployed as follows:

> During the second [phase], 1933-1936, the focus would be on direct relief as the primary form of assistance. Nevertheless, the idea that relief was charity unless the recipient performed some sort of manual labour in return for assistance received continued to pervade the city's direct relief programme. (Lemon, 1977, p. 24)

During the final phase of the Great Depression, no direct support was provided. The grants given under the unemployment relief program went into public works and manpower training programs, such as "Youth Training Programmes" (Lemon, 1977, p. 47). By the late 1930s, in New Brunswick, it was noted that "every county has its poorhouse or almshouse where indoor relief is given. Moreover, there were no mothers' allowances in New Brunswick" (Grauer, 1939, p. 83).

New Brunswick was the last Canadian province to repeal its Elizabethan Poor Law, with the adoption, in 1960, of the *Social Assistance Act* (Mullaly, Weinman, 1994, p. 1). With the Robichaud reform of 1967, administrative responsibility was centralized in the hands of the provincial government. In 1970, the principle of uniformity prevailed in the determination of social assistance benefit rates: 50-year-old disabled persons unable to work received the same benefit payment as young "able-bodied" recipients. According to Gerard W. Boychuk (1998,

p. 80), this was consistent with the "noncategorical [*sic*] tradition" historically seen in this province. The conditions of eligibility were, however, very strict (Boychuk, 1998, p. 80-81). In 1970, the Liberal government published its White Paper on Social Development, whose general principles hinged on the objective of promoting the participation of every citizen in economic growth. From 1965 to 1975, the composition of the social assistance rolls gradually changed, with the rise in the proportion of recipients considered "able-bodied." In the early 1990s, 76 percent of recipients in New Brunswick were "employable" (Boychuk, 1998, p. 18).

In 1974, the Conservative government reformed the social assistance system to make recipients more "independent." Labour market integration projects were created for the "able-bodied," but there was no provision for a monetary penalty. Moreover, the benefit amount was based on the minimum wage. The number of recipients increased from 18,348 in 1973 to 26,069 in 1977 (Lévesque, 1987, p. 4).

The Social Assistance Reform of 1982

The most significant changes since 1960 took place with the reform of 1982. Until the 1980s, benefit rates had not been determined based on the recipient's category. In 1983, in the wake of the *Social Welfare Act* adopted the previous year, the province began to differentiate the relief given according to the claimant's employability and age. The social assistance system integrated the principle of the categorization of recipients. And the lowest benefit rates were for the most "employable." The 1982 reform thus established a system of the classification of social assistance recipients based on the criterion of employability (ACSW, 1988, p. 15). Recipients were classified into three categories. The 1985-1986 data show that 25 percent of recipients were classified as "long-term" (having limited "employment potential"), 65 percent were directed to "upgrading, training and placement programs," while 10 percent were directed to "interim assistance." In other words, for about 75 percent of recipients, labour market insertion was presented as the path to follow: "In future it will be necessary to demonstrate a willingness to work. What is taking place is a reassignment of social assistance eligibility criteria according to the labour market" *[translation]* (Lavoie, 1990, p. 119). One sign of this reorientation: social assistance officers were given the duties of employment counsellors in addition to their traditional duties (Lévesque, 1987, p. 5-6).

In the 1980s, the social assistance system was highly stigmatizing (Boychuk, 1998, p. 81). For example, in 1983, the province hired assistance recipients to conduct visits to the homes of other recipients to reassess their eligibility. Social assistance officers could contact banks, insurance companies or any other source considered appropriate to confirm the information provided by claimants. Claimants could be required to have their landlord complete and sign a form identified as originating from the Department of Income Assistance. In the late 1980s, there was a change in attitude. In 1987, mandatory home visits ceased (Boychuk, 1998, p. 82). That same year, the New Brunswick Action Committee for the Status of Women considered the province to be at the forefront in Canada in terms of the rules governing living arrangements.[11] But prejudices continued to have currency, as evidenced by the comments of Premier Frank McKenna, who said, in 1993, that income assistance programs "foster dependency, which make it comfortable for people to do nothing and learn nothing."[12]

During the 1990s, the phenomenon of the feminization of poverty drew attention. In 1993, in New Brunswick, 13,000 single mothers were on social assistance, accounting for 30 percent of all recipients. Also, 67 percent of social assistance families were single-parent families, 80 percent of them headed by a woman (ACSW, 1993, p. 3). Three-quarters of these families lived below the "poverty line." Most of them spent at least 65 percent of their income on rent (ACSW, 1988, p. 22).

At the time of the 1995 reform, the system still consisted of three programs: Long Term Established Needs (LTEN), Upgrading, Training and Placement (UTP), and Interim Assistance (IA) (DIA, 1993, p. 38). Three levels of employment potential were thus distinguished. Recipients under the LTEN program were long-term recipients of limited employability. The other recipients were divided between the UTP and IA programs, depending on whether their employment potential was assessed as moderate or high, respectively (Boychuk, 1998, p. 82). The UTP program accounted for 66 percent of all recipients. If to these were added IA program recipients (14 percent of benefit recipients), then 80 percent of recipients were considered moderately or highly "employable." Single-parent families were overwhelmingly classified (95 percent) in the intermediate UTP category, accounting for 45 percent of all recipients. Finally, single-person households represented 94.3 percent of IA recipients. This contrasted distribution of household types among the programs partly explains the differentiation according to gender that is observed: 63 percent of UTP recipients were women, whereas men made up nearly three-quarters of IA recipients. Finally, the benefit rates varied considerably according to the level of employment potential, the benefit amount for the single person registered in the LTEN program (521 dollars) being double what it was for the single IA claimant (257 dollars in 1993). However, there were generous earnings exemptions and taxback rates for IA program registrants (Boychuk, 1998, p. 82).

Work Incentive Measures

The experience of New Brunswick in the area of employment integration stands out on the Canadian landscape for the innovative initiatives adopted in the early 1990s. Prior to the 1995 reform, which marked the government's adherence to the principle of tied aid, the measures put in place had adopted the voluntary approach. Beginning in 1992, the work incentive formula was tried, according to various modalities, in the context of two pilot projects: New Brunswick Works (NB Works), and the Self-Sufficiency Project. They were both systematically evaluated and developed in partnership with the federal government. Finally, they involved primarily the category of sole-support mothers. The initiatives adopted in the context of these two programs to encourage recipients to find work were assessed to determine whether they might serve as intervention models for other Canadian provinces.

NB Works was a national pilot project created in 1992 under a federal-provincial agreement; it ended in 1998. It targeted people with dependent children, limited schooling (no high-school diploma) and few skills, as well as little work experience. Participation in the program was voluntary, which distinguished it from numerous other programs adopted elsewhere in Canada. Geared mainly to education and training, this program had as its primary goal to ensure that participants achieved a level of qualification that would enable them to develop a lasting

"attachment" to the work force (Mullaly, 1997, p. 36) (Box 23). This program was in the full glare of the media throughout Canada, and was even described by Prime Minister Chrétien as a model for the country.[13]

The Self-Sufficiency Project (SSP) was another major joint project of the federal and New Brunswick governments, designed to encourage social assistance recipients to get off social assistance and find employment (Box 24). It was implemented in New Brunswick and British Columbia. The SSP offered an income supplement to single parents who had been receiving income assistance for at least one year. The supplement was paid for a maximum period of three years to persons working full-time. Participants had one year to find full-time work (at least 30 hours per week in one or more jobs); the jobs had to pay at least the minimum wage and be covered by employment insurance. Once they found employment, recipients no longer received assistance and were not entitled to a medical assistance benefit or card (Michalopoulos, Robins, Card, 1999, p. ES-2). The SSP was geared to an incentive approach since it offered a wage supplement that had the effect of increasing the level of remuneration, and therefore the available income, of recipients finding employment. As in the previous case, the evaluation of the program was a key element (Box 25).

Another job-entry pilot project carried out in partnership with the federal government was launched in 1994: the New Brunswick Job Corps (NBJC). The program was specifically for unemployed workers ages 50 to 65 who were receiving social assistance or employment insurance, had exhausted their insurance entitlements or were "permanently displaced employees." Volunteer participants were matched with host agencies to perform community services (HRD-NB, 1994c). In exchange for 26 weeks of volunteer work with a private company, a municipality, a non-profit organization, a government service or any other organization, project participants received a yearly income of up to 12,000 dollars. Participation was for three years. The philosophy behind the program was based on the idea that it was necessary to recognize the job re-entry difficulties experienced by certain segments of the labour force, in this case older, less mobile, less qualified workers, given the needs of the new economy. The aim was also to enable "working-age adults who are at risk of long-term dependence" *[translation]* to find work (BMR, 1995, p. 3). To qualify for the program, household income had to be less than 20,000 dollars. The NBJC generated an annual expenditure of 80 million dollars and lasted until 1999 (CNBS, 1997, p. 26).

The mandatory approach: the social assistance reform of 1995

The social assistance reform of 1995 marked a turning point in terms of the extent of the constraints imposed on social assistance recipients. In 1991, the Department of Income Assistance undertook an extensive review of its mandate, "in recognition that its legislative and policy framework required significant reforms if it were to reflect the economic and social environment of today and tomorrow" (HRD-NB, 1994b, p. 1). In December 1993, the government released a discussion paper entitled *Creating New Options*. Following the public consultation on this subject, a policy statement called *From Options to Action: A new social assistance policy blueprint* was published in the fall of 1994. From this point on, the intervention philosophy of the government was marked by mandatory participation in employment integration measures.

Creating New Options. The future of income support services and employment-related supports

The principles and strategies set out in this document evidenced a turnabout in the approach of the New Brunswick government to social assistance relations. The discourse turned to the importance of active measures, a new sharing of responsibilities between the government, individuals, and the family, as well as, in the context of partnerships, the community and business. The subsidiary role of social assistance was affirmed. The State proposed a redefinition of assistance for those poor who were capable of getting off social assistance.

At the outset, this document clearly affirmed the importance of moving from "passive" to "active" assistance if, rather than "treat the symptoms of unemployment and poverty," it was to "cure the problem" (DIA, 1993, Foreword). It stressed education and training, as well as skills upgrading, as "key elements" of the government's vision of "the future income support policy," with a view to "attracting more businesses to New Brunswick, and to encouraging existing industries to invest and create more jobs in the Province" (DIA, 1993, p. 15). Next, it clearly distinguished between two groups of recipients having "different needs": those in need of "permanent support due to very significant and sometimes insurmountable barriers," and those "whose connection with the system is of a temporary nature."[14] The latter "should undertake personal and educational development which could lead to a partial or full exit from the income support system" (DIA, 1993, p. 11). Associated with these two categories, conceived according to the criterion of employability, were two different treatments: a "safety net" for the first, and temporary income support for the second (DIA, 1993, p. 14). In other words, the rate structure would be reconfigured into two fundamental categories of basic income support (permanent income replacement and temporary income replacement), to which would be added various income supplements (DIA, 1993, p. 20).

The question of revising the terms of the relation of assistance was clearly raised. The document states: "Perhaps the time has come to re-define the client-government relationship, particularly with those clients who have the potential to move away from income support programs" (DIA, 1993, p. 16). To this end, the section on "*shared responsibilities*" proposed a clear allocation of the respective "responsibilities" of the "government" and the "client." While the first ought to "provide quality and equitable services," "education, work experience and skills upgrading opportunities," and provide information on programs and services, "clients" had a duty "to explore all other sources of support and to inform the Department of all income and other financial assets," to look for or accept employment, to "pursue personal development, education and training opportunities" and to inform the Department of any change in circumstances that might affect eligibility for benefits (DIA, 1993, p. 16-17). Two other levels of obligations were to be strengthened in the treatment of poverty: "local solidarities," based on "creative partnerships" with the community,[15] and "family obligations," which reaffirmed, by virtue of the subsidiary status principle, the primacy of the family in caring for the poor (DIA, 1993, p. 18). It was within this perspective that the imposition of a parental contribution for persons under age 30 was envisaged.

The issue of mandatory participation in "active programming" was treated with much caution. It was considered "premature" to take a stand on this subject before a "national social policy debate [took place] over the next few months." It was felt, however, that while there was no

need to place constraints on certain recipients who wished to become self-reliant, nevertheless "there is a segment of employable clients who are not as highly motivated" and for "a variety of reasons are reluctant to leave the security of income support and refuse opportunities for training and employment when presented" (DIA, 1993, p. 19). "Valid reasons for non-participation" (presence of very young children, temporary health impairment) could justify an exemption. However, in other situations, "the system could be more persuasive" (DIA, 1993, p. 19).

During the public and private consultations that followed the document's publication, there was widespread consensus that changes needed to be made (HRD-NB, 1994a, p. 17). Specifically, intervenors agreed with the proposal to create two categories of basic financial support, the institution of a "single entry point" for services, the increase in the earnings exemption, and so on. There was strong support for the plan to provide more services to recipients to help them develop their employment potential (HRD-NB, 1994a). Regarding tied aid, the government rallied the public behind the imposition of compulsory participation in initiatives. The document reads:

> Many participants felt that people who are able to work should do so as long as the necessary safeguards are in place to protect those who can't work and as long as the necessary transitional supports exist to help people bridge the gap between "social assistance and work." (HRD-NB, 1994a, p. 3)

The recipients themselves were very much in favour of the mandatory approach: "Able-bodied individuals should be forced to work." The business community shared this view, given the need to control costs. The "public in general" expressed an even more radical viewpoint: "Those who are able to work, should and the province should not be financially responsible for meeting their basic needs" (HRD-NB, 1994a, p. 14). Moreover, there was a call for greater equity between social assistance recipients and low-income earners. Organized labour was concerned about the substitution effects of measures, that is, that workers would be displaced by those receiving assistance. They sought a higher minimum wage and better support for the working poor (HRD-NB, 1994a, p. 13). The concept of requiring a parental contribution for clients age 30 or under was rejected (HRD-NB, 1994a, p. 5). In contrast, support for stricter enforcement of support payments was "very strong." Many respondents, including social assistance clients, were concerned about the abuse occurring in the system[16] and the possibility that the current level of assistance for adolescent parents encouraged them "to have children in order to leave home" (HRD-NB, 1994a, p. 5). Finally, the problem of child care was identified as being of paramount importance to recipients wishing to participate in measures. The fear of losing access to health benefits also dissuaded many recipients from pursing training or seeking employment.

The new social assistance policy

In late 1994, the "new social assistance policy" was presented. The reform, implemented in 1995, contained the key elements mentioned above. Activities centred mainly on supports for recipients entering the labour force, "those who are striving to become more self-reliant" (HRD-NB, 1994b, p. 3).

The State admitted a number of responsibilities. The government acknowledged that "reaching self-sufficiency can be a long and complex process and the Department's role is to support individuals in making the transition to work" (HRD-NB, 1994b, p. 2). While the reform had to "be affordable," it was made clear that the policy "is not a budget reduction exercise." A range of services were offered, including personal financial counselling, individualized needs assessment, case management, education and training activities, financial assistance for child care, transportation costs, wage exemptions, transitional measures, and so on. Provision was also made for the establishment of an "agreement of understanding" between the recipient and "the Province" (HRD-NB, 1994b, p. 8).

The government brought in new obligations for recipients "who are striving to become more self-reliant," that is, the "able-bodied" poor, and youth under age 21. The former were required to actively seek employment and to participate in the measures offered to them. While the new policy provided additional supports to those who wanted them:

> It will also require that individuals take greater responsibility, especially when opportunity presents itself. In this context, clients may be asked for evidence that they have sought employment. In addition, where people refuse, ***without just cause***, to participate in an education, training or work experience, the following may apply: a reduction in the monthly basic financial assistance may be applied; upon evidence that a client has refused a legitimate job offer, basic assistance would be reduced by the dollar amount the individual would have received had they accepted the opportunity; if an individual quits a job, social assistance may be denied or delayed. (HRD-NB, 1994b, p. 4)[17]

Youth under age 21 would fall within a "separate framework" and "social assistance will not be as easily available for youth" as before (HRD-NB, 1994b, p. 4). They would receive counselling and career advice enabling them to remain in school or go back to school. The new youth policy would be developed along the following guidelines:

> [A]ttendance at an education or training institution will be required of those under 21 seeking social assistance. Youth will not be offered support to live on their own unless there are no other options available or there is evidene [*sic*] the home environment is unsafe. Other options such as extended family households or a room and board arrangement with adult supervision must be explored. For adolescent parents (less than age 19), family support will be sought from a non-custodial parent and from grand-parents [*sic*] of the child(ren). Adolescent parents will be required to take parenting classes. A separate income benefit structure will apply to these youth. (HRD-NB, 1994b, p. 4)

The *Youth Policy*, the learnfare approach[18] that came into effect in September 1995, very clearly established the tied aid approach in New Brunswick (Box 26).

Conclusion

Ontario and New Brunswick have, each in its fashion, a strong *custom* of deservingness. Both in the past and more recently, the imposition of the work requirement on the "employable" poor was vigorously defended. There were periods, however, when a different orientation in the relation of assistance was advocated. The Ontario plan presented in the *Transitions* report is one example: it fell within the traditional perspective of rights linked to the level of aid, while being based on a whole new type of relation of assistance between the poor and the State. Thus, in relation to Quebec, the two neighbouring provinces were developing, over the same period, very different discourses surrounding what were already coming to be termed "active policies." As of 1995, however, the context changed significantly in Ontario. The election of a Progressive Conservative government had a profound impact on the evolution of social assistance in that province. Thereafter, conversely, a process of convergence seemed to be underway between the two provinces. Nevertheless, the toughness shown by the Ontario government with the adoption of workfare, can in no way be compared to the approach developed in Quebec. As for the New Brunswick government, it has shown the same wavering between the voluntary approach and the mandatory approach to participation in measures, the same strategy of turning away from the mandatory approach through the adjustment of rate scales according to employability, and the same targeting of youth, as its Quebec counterpart. As in Quebec, however, it has, more recently, resolutely chosen to move in the direction of tied aid, particularly with regard to youth.

Notes

[1] Our choice of these two provinces to complement our study of the case of Quebec was based on an exploratory analysis of Canadian provincial welfare policies. See, in this regard, Box 2 appended.

[2] An analytical grid that presents the essential aspects of our problematic, was used in the interest of a more uniform treatment of the experiences of Ontario, New Brunswick and Quebec.

[3] "[I]n the municipalities, 50% of the cost of benefits is paid by the federal government, 30% by the province, and 20% by the local level" (Ontario, 1988, p. 28).

[4] The boxes and tables are appended.

[5] In 1927-1928, school attendance records were to be presented monthly before the mother received her allowance (Little, 1998, p. 71).

[6] Mothers' Allowances Commission (1920-1921), *Annual Report,* Ontario, p. 27; cited in Strong-Boag, 1979, p. 27.

[7] Reported in Little, 1998, p. 110.

[8] "[A]dequate rates and a clear and reliable system of mandatory benefits will provide the stability and self-esteem that many recipients need if the transition to autonomy is to take place" (Ontario, 1988, p. 133).

[9] These programs came into effect in April and June 1998, respectively.

[10] The training offered excluded long-term education—college or university studies, for example—since support for such a process fell under the Ontario Student Assistance Program (OSAP).

[11] Reported in Boychuk, 1998, p. 82.

[12] *The Daily Gleaner*, June 15, 1993, reported in Mullaly, Weinman, 1994, p. 2.

[13] Reported in Mullaly, 1997, p. 35.

[14] We would point out that the French version of the text uses the term "dépendance."

[15] "Community volunteers can offer valuable assistance by offering services such as tutoring, mentoring, temporary child care and transportation. In return, individuals who are unemployed can offer valuable services by helping in community projects or serving groups (...)" (DIA, 1993, p. 28).

[16] In this regard, participants encouraged "government in being more vigilant in addressing the issue of the 'man in the house' as this was perceived as a major source of abuse in the system" (HRD-NB, 1994a, p. 9).

[17] The terms in bold appear this way in the original.

[18] Learnfare is the requirement, on penalty of a financial sanction, that young recipients who have not graduated from high school attend school or training.

5. THE RESEARCH RESULTS

The analysis presented in this chapter concerns essentially the case of Quebec, since Quebec was the principal reciprocity model we studied. Here, we examine the reciprocity relationship generally, and in relation to women's status. Both perspectives are necessary in order to understand the effect of changes in social assistance policy on the living standards of women. In studying reciprocity from a general perspective, we come to understand the overall philosophy that motivates State intervention vis-à-vis the poor, while an examination of the differentiated treatment of poor women helps explain the particular terms that define their social citizenship. The gender analysis of *rights and duties* in the social assistance context brings the two together: the singular, diversified reality of women is reconstructed, but points of comparison are also established, revealing the differences in the treatment of men and women. The tension between social assistance, the family and employment, institutions on which the social constructions of employability and "maternability" are built, becomes all the more clear. We analyse the Quebec social assistance reciprocity model by considering, individually, each of the specific characteristics of the workfare and insertion models identified in Chapter 1. The observations regarding the cases of Canada as a whole, and of Ontario and New Brunswick are incorporated into the comments concerning Quebec.

The Configuration of the Social Assistance System: Decentralized/Categorial or Centralized/Integrated

In terms of its configuration, the Canadian social assistance system lies somewhere between the American and French models. First of all, like the American system, it is decentralized, being conceived and administered by the provinces. Since the 1960s, however, it has ceased to be a categorial system, as social assistance continues to be in the United States. In the wake of the CAP, the Canadian provinces integrated, to varying degrees, their social assistance programs, thereby ending the categorial approach that had previously held sway. Because of its integrated nature, the configuration of Canada's social assistance system is more akin to the French RMI than to the American AFDC-TANF. However, as France, at the national level, has a dual social assistance structure (the RMI on the one hand, and a system of social minima on the other), it ultimately lies mid-way between Canada (integrated system) and the United States (categorial system). In other words, it is the Canadian case that attains the highest degree of integration. This being said, the foregoing assertion must be qualified to some degree. The Quebec model (like that of other Canadian provinces) is definitely integrated, but remains, in a certain way, a dual system of assistance, with two separate programs for "employable" and "unemployable" populations.[1] This gives it a distinct configuration. We will come back later to the dualism of the social assistance institution in Quebec.

The last Canadian reform of social assistance funding, when the CAP was replaced by the CHST, also marked a certain convergence with the sweeping reform of the American welfare system, which, in 1996, gave a new orientation to "the social contract" between the poor and the State. In both cases, the principle of the closed budget envelope had been adopted. As we

have seen, in Canada, funding is no longer earmarked specifically for social assistance costs. Rather, each province receives a lump sum that it is free to allocate as it sees fit (education, health or social assistance). Given the limited public support for social assistance, it is highly likely that spending on social assistance has been reduced (Little, 1998, p. 185-186). Moreover, as in the United States, the provinces now have more latitude to choose the eligibility criteria of programs. The federal government therefore paved the way for provincial social assistance reforms. What is more, in drastically reducing the amount of cash transfers to the provinces, it triggered a series of actions by the provinces aimed at curbing social assistance costs. As work requirements had been defended in order to reduce social assistance spending, despite the profound contradiction this objective concealed,[2] the federal government directly helped promote their adoption by the Canadian provinces. If we add to its social assistance strategy the one it deployed in the area of insurance, with its systematic restrictions on unemployment insurance protection, its withdrawal of funding for this program and its use of employment insurance fund surpluses to wipe out its budget deficit, the federal government bears considerable responsibility for the decline in the living standards of poor women in Canada: "[I]n preventing the policy pursued by one order of government from being offset by that pursued by another," the federal policy had the effect of "cumulatively reducing the social safety net against poverty and inequalities, and therefore Canada's capacity to reproduce its specific social capital" *[translation]* (Thérêt, 1999, p. 73).

The Representation of the "Subject-Citizen" of Social Assistance: The "Dependant" or the "Excluded"

In Quebec, the "subject-citizen" of social assistance has a dual representation: the image of the poor person in society is constructed from the two registers of dependency and exclusion, with the first predominating. In this regard, the Quebec model of reciprocity is a case mid-way between the workfare and insertion models, although, for the reason stated earlier, it tends more towards the American case. Quebec reciprocity does not hinge, however, on an image that simultaneously condenses the prejudices about poverty and gender, as is the case in the United States. In other words, the discourse surrounding dependency is not specifically sexist: it does not concern just women, but has also developed, in the Canadian and Quebec contexts, around another category of recipients, "youth," with no particular reference to the women within it. This is the difference between an almost exclusively female population of recipients (the American case) and a population about half of which consists of women (the Canadian or Quebec case).[3] For women, however, and especially for single mothers, the discourse surrounding dependency refers, as in American workfare, to the fundamental problem of non-recognition of their work contribution —or more broadly, of *caring*— within the family.

The Quebec government promotes a terminology borrowed from France with its frequent use of the terms "insertion," "exclusion" and "solidarity." For example, the 1996 green paper (MSR, 1996) on income security reform includes the term "insertion" in its very title [of the French version] and the theme of poverty is presented in terms of exclusion. This is not exceptional. On the contrary, this language is widespread in both government publications and in documents produced generally in Quebec. Another example: before the last government restructuring, the ministry responsible for social assistance was the ministry

of "Employment and Solidarity," the same name as a ministry in France. Quebec now has a ministry of "Social Solidarity," a name that, to our knowledge, exists nowhere else in North America.

This being said, beyond the rhetoric, the theme of dependency strikes us as more prominent in the representations of poverty than that of exclusion. In Quebec, since the 1980s, the emphasis has been on the problems of dependency and work incentive of social assistance recipients. These considerations even underlie the recasting of the system into two distinct programs. While "structural" causes, such as unemployment and the restrictiveness of unemployment insurance, are cited to explain the increase in the number of recipients, the interpretation of poverty in terms of deviant behaviours of the poor dominates both government discourse and the popular belief. The thematic of the "cheater," omnipresent at various times, is one example. This thematic took a distinctly sexist turn in the 1980s, when home visits were stepped up to look for the unreported spouse of single mothers receiving assistance. The very term "welfare recipient," which evokes the image of someone "living off society," has a highly pejorative connotation, although relatively few people are aware of this, it has become so widespread and apparently self-evident. What is more, social assistance does not enjoy broad support among the general population, another feature of the workfare model.

While Quebec borrows from both the American and French models, Ontario, again with regard to representations of the poor, is today indisputably dominated by the workfare model. In that province, each of the aspects identified above for Quebec is more pronounced. In Ontario, adherence to the workfare philosophy is openly asserted. The theme of dependency is central: "We must all do more to help everyone break free from the cycle of welfare dependency" (MCSS, 2000a). In that province, the government has cultivated to the extreme the idea of the image of the cheater, to the point of introducing an institutionalized system of whistle-blowing, setting up a telephone line Ontarians can call to denounce "welfare cheaters." And no other jurisdiction in Canada has come closer to the new American policy of limited life assistance, with the institution, in April 2000, of the "zero tolerance policy for welfare fraud," whereby those convicted of this offence are banned from receiving social assistance for life. Finally, it was in Ontario that Premier Mike Harris, in defending the hard line towards social assistance recipients during the 1995 election campaign, was able to capitalize on the dissatisfaction of the Ontario people with this system, just as certain political leaders had done before him, in 1994, in the United States:

> [W]orkfare may not produce benefits for the participants, but it serves the purposes of politicians. On the one hand it allows them to appear to get tough on recipients by making them work for their benefits, while simultaneously arguing that they are helping them find jobs. (Schram, 1999)

In Quebec, such a theme has never dominated a provincial election. The notion that this could even happen seems fairly incongruous, underscoring the difference between the two provinces. Just as, conversely, it would be surprising, at least in the current political context (no changeover of political power, lukewarm public support for social assistance, priority of the health issue, etc.), if the "struggle against exclusion" were to become the central theme

of an electoral campaign in Quebec, as it did during the presidential campaign of Jacques Chirac in France, in 1995.

Given the gender-based social division of labour, we had seen that in the United States workfare has many consequences for mothers who, in being presented as "dependent," are wholly denied the value of the contribution they make in raising children. These differentiated effects are also noted in Canada (Baker, Tippin, 1999; Evans, 1997). The Canadian workfare approach runs counter to recognition of the value of the work of caring done by women in the home (Baker, Tippin, 1999, p. 59). Moreover, the requirement that single women with children who receive social assistance do paid work represents a paradox. From a woman's standpoint, the *duties* regulated by assistance refer simultaneously to the obligations of domestic work and of paid work. This was always the case, as we have seen over time, when the control of work within the family simultaneously shaped the role of women as employed workers, through the predominance of social assistance protection that steered them towards family obligations. Little has changed in this regard, there still being close interaction between family obligations and work obligations. The difference, however, lies in the paradoxical requirement imposed on single mothers to join the labour force while bearing the pressure of reconciling work and family, for which society still assigns them most of the burden. Not only are the supports not in place to assure proper child care; when single mothers join the labour market, they are charged with additional responsibilities formerly assumed by the State. The requirement is paradoxical in that, through the very mechanism of social policy, the State requires women to engage in conflicting behaviours: on the one hand, paid work, encouraged or imposed in the discourse surrounding "employability," and on the other, work within the family, imposed on women through the reform of health and social services, for example, where "without their consent,"[4] "helpers-caregivers" are sought to take care of the sick, the elderly, the "deinstitutionalized."[5] To say nothing of the possible indirect impact on women of the Quebec government's treatment of youth. The introduction of the principle of the parental support requirement prompts young people to fall back on "family solidarities" to ensure their security, and this risks further increasing the workload of women within the family. In Canada, care of the elderly is also largely provided within the family (Aronson, 1998).

The Main Objective: To Combat Dependency or to Combat Exclusion

In connection with the foregoing, we consider that the logic of reciprocity in Quebec, in terms of the objectives pursued through the institution of reciprocal obligations, is primarily the combatting of dependency, but also, to a lesser degree, the combatting of exclusion.

First of all, we would recall that the objective of combatting dependency, typical of workfare, is accompanied by other objectives, including that of reducing social assistance costs. Now, the work incentive and reduced social assistance spending are central in the evolution of Quebec's social assistance system. In this regard, then, Quebec indisputably tends towards the workfare model. In Quebec, the generation of savings in the social assistance budget has been an important leitmotif of government decisions since the reform of 1988-1989, and has intensified with the "zero deficit" objective of recent years. All ministries have been mobilized in the struggle to wipe out the deficit, and this has had a decisive impact on the

evolution of assistance in terms of both benefit levels and the institution of obligations. Even in 1995, the mandate of the Comité externe de la Sécurité du revenu was limited by "the fiscal constraint of the government." The goal of a zero deficit also heavily influenced the implementation of the "active measures" offered by Emploi-Québec, when the 1999-2000 funding crisis threw the offering and organization of services into upheaval. Since the creation of this agency, the orientation of decisions seems to have been governed by budgetary concerns. More generally, in Canada, as M. Baker and D. Tippin (1999, p. 102) recall, the criterion used to evaluate the success of employment integration measures has not been the number of recipients hired full-time, but the decrease in the number of social assistance recipients and the savings thus generated. These criteria have also dominated the evaluation of workfare programs in the United States.

The faces of citizenship that were evoked in the discourse surrounding reciprocal obligations in Canada and in Quebec were also similar to those that led to the institution of the workfare "recipient-citizen." Thus, the face of the "worker-citizen," which goes hand in hand with preservation of the work ethic, clearly emerged in the debates. The need to reinforce the work ethic was an argument that permeated the 1987 position paper of the Quebec government entitled *Towards an income security policy* (MMSR, 1987). Then, in the Fortin-Séguin report, equity between recipients and (low-income) wage-earners was a central concern. The criterion of equity was, however, invoked more with regard to the income component (amount of the social assistance payment and of related benefits) than with regard to work obligations, as it was in the United States. But ultimately, the objective was the same: to influence work behaviours, urging towards social assistance leaving, principally through the restructuring of the relative positions of recipients and low-income earners. One further nuance: the equity criterion does not refer so much to the "mother- and worker-citizen" typical of workfare, but more to that of the genderless worker. Moreover, directly in keeping with the centrality of budget savings, the importance of the taxpayer stands out in the Canadian and Quebec debates. Finally, workfare is intended to make recipients more "worthy" and to increase public support for social assistance. These arguments are an integral part of the defence of reciprocal obligations in Quebec, where the people feed on many biases regarding "welfare recipients," but are not ready, for all that, to squander the social assistance system. We might point out that Quebec stands out once again in that it combines all these objectives, typical of workfare, with a discourse on the objective of gradually reducing the "social fracture" of exclusion.

The *Formula of Rights and Duties*: The Individual Duty of the Poor or the Collective Duty of Society

Quebec's hybrid model is again confirmed at the level of the *formula of rights and duties* instituted in the context of social assistance. The logic of exchange (compensation) is dominant, but it coexists with the assertion of the *duty* of society to provide the poor with the means for social integration. It does not, however, go so far as to assert the primacy of the social debt to the poor, an orientation typical of the insertion model. Moreover, the extent of the obligations imposed on social assistance recipients in Quebec is difficult to determine. The Individualized Integration, Training and Employment Plan is required, for now, only of the youth category (recipients ages 18 to 24), the majority of whom are women, as we will see later. Bill 186, however, also contains a whole series of obligations

aimed at recipients presenting "no limited capacity for employment" ("without employment constraints"), now made operative by the new mechanism, *Destination emploi*. Of all female recipients under the Employment Assistance Program in August 2000, 37.8 percent fell into this latter category. Then, there is a set of obligations, "suspended" for the time being, pertaining to recipients with a "temporarily limited capacity" for employment. While this status covers a range of situations,[6] the fact remains that more than one third of women (34.9 percent) receiving employment assistance benefits fall into this group—50.9 percent of whom are single mothers (Box 13)—mostly because they have dependent children whom they are raising alone (57 percent). Behind the genderless language of employability statuses, the reality differs greatly according to gender. Social assistance reciprocity thus masks a number of scenarios.

Generally speaking, the logic that guides a tied-aid relation in Quebec is that of exchange (compensation), specific to workfare, corresponding to the imposition of a new *duty* where before only a *right* existed. In fact, unlike France, which formally rejects it, Quebec openly affirms that the new reciprocity relationship is based on the principle of exchange. The green paper states: "These persons, in turn, must make an effort to actively try to enter the labour market" (MSR, 1996, p. 27). This principle is reaffirmed in Bill 186 and in *Destination emploi*: "The Ministry of Social Solidarity grants you financial assistance and gives you a major boost in your efforts to find a job. In return, you must take appropriate steps to find a job in accordance with the *Act respecting income support, employment assistance and social solidarity" [translation]*.[7] This is truly a "give–give" relationship, in which social assistance (*right*) creates, in return, an obligation on the part of the individuals assisted (to become involved in an employment integration initiative), or a *duty* on their part. In this version of reciprocity, the *formula of rights and duties* is presented in terms of "shared responsibilities"—an expression used by the government—between the State and the poor. Recipients must demonstrate goodwill, representing their individual *duty*, and society must fulfil its collective *duty*. The Fortin-Séguin report, which, of the two reports submitted to the Minister in 1996, was the one that more forcefully reaffirmed the value of work in society, nevertheless very clearly set out the need to require the State to provide recipients with a range of quality, effective employment integration measures.

In an initial version, the argument of "shared responsibilities" was presented by placing the duty of the poor and that of the State *ex oequo*. In this case, the State's *duty* in the relation of assistance, recognized as an integral part of the professional integration initiative of recipients, was presented as being equivalent to "the personal commitment" of the poor: "The coming together of individual effort and collective effort in favour of employment will bear its fruit," it asserted *[translation]* (MSS, 2000a). The terms of the equation, the individual and the collective, were supposed to be equivalent. Taken literally, this version of shared responsibilities supports the fiction of the symmetry of the positions of the State and the poor. In other words, behind the thematic of the reciprocal relationship is the myth of the equality of the parties in the relation of assistance, which evokes the equality of the parties in the employment relationship.[8] There is, however, another version of the thesis of "shared responsibilities," in which the individual responsibility of the poor is clearly more salient than the State's "duty to step in":

> "The State has the **responsibility to provide ongoing support** to recipients in their job-search initiatives by offering them services adapted to their needs, **but the recipients remain the primary ones responsible** for their road to employment," said Mr. Boisclair. The Minister recalled that **the young person, like all recipients, has the obligation to take steps to find suitable employment. That is the principle of reciprocity.** "We believe that the obligations to be fulfilled by the government and recipients are key elements of the social contract of solidarity underlying the income support system," Mr. Boisclair said. The Minister recalled that **it is the duty of society to step in to prevent the long-term exclusion of Quebeckers**, particularly young Quebeckers who have not yet developed a significant attachment to the labour market. "With the individualized plan offered by Emploi-Québec, there is more support for young recipients than ever before," Mr. Boisclair concluded.[9] *[Translation]*

Note the similarity of the vocabulary with that of the French government's statement explaining the objectives of the TRACE program, launched in July 1998, for youth ages 16 to 25 "in difficulty and at risk of professional exclusion": "The government has the intention to provide ongoing support until employment is obtained by those young people who are furthest from it. That is why it has proposed including the TRACE program within the scope of the program of preventing and combatting exclusions, and in article 2 of the anti-exclusion bill currently being debated in parliament"[10] *[translation]*. Behind these nuances, it will be seen that, in the first version of the thesis of shared responsibilities, when the obligation of the poor and that of the State are presented as being *ex oequo*, that of the poor is usually expressed first. But beyond that, it will be noted, above all, that social integration is never presented as a *right* of the poor, establishing a debt of society towards them, which is the primary sense of the logic of social debt specific to insertion.

A certain evolution, at least in the discourse, is worth noting, however, since the late 1980s. The State's obligation of means, or the collective duty with regard to the professional integration of the poor, was implicitly denied when Quebec shifted the burden of its own non-fulfilment—that is, its inability to offer, in sufficient quantity, the necessary employment integration measures—onto recipients. It was recipients who were penalized financially for the lack of spaces in job readiness programs, with the introduction of a "status of availability," an interim status during which recipients who were prepared to participate in a measure were placed in a holding pattern, there not being enough spaces available to accommodate them; the amount of their benefit was then reduced and fell below the level set for recipients who had found an available space. The financial crisis experienced at Emploi-Québec in 1999 had similar consequences for many recipients: the poor paid for the State's failure to fulfil its commitments.

The Case of Youth

The first group targeted by the Quebec social assistance policy is youth. In fact, this is the most controversial category of recipients with regard to the exchange (compensation) obligation, and therefore subject to the most structured behavioural requirements regarding employment integration.

The Quebec government today adopts an ambiguous approach towards youth. Whereas the regulations governing compulsory participation in action plans were to become effective February 1, 2001 (Box 8), *Solidarité Jeunesse* relies, in contrast, on a voluntary approach to the employment integration of youth. The ambivalence is even more pronounced when it is noted that the implementation of both types of initiatives relies on separate intervention networks, or "partnerships": Emploi-Québec and the CPMT, with regard to action plans; the Carrefours jeunesse-emploi (CJEs), with regard to *Solidarité Jeunesse*. Moreover, different ministers are behind the two initiatives, responsibility for Emploi-Québec resting with Diane Lemieux, and for *Solidarité Jeunesse* with André Boisclair, the incumbent Social Solidarity minister. Taking the bleak view, one almost gets the impression that the dual scenario outlined by the two reports of the Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu in 1996 has been revived.

We might mention, with regard to the logic of reciprocity, that emerging from the Ministère de la Solidarité sociale is a discourse based on terms of solidarity. It is in the context of *Solidarité Jeunesse*, in fact, that the notion of the collective *duty* to integrate youth into the community is advanced furthest in government rhetoric: "The situation of young people who are beginning their adult life on employment assistance is sufficiently worrisome to **necessitate a collective mobilization of Quebec society** with a view to the Summit" *[translation]* (MSS, 2000j).

This pilot project is too recent to permit an evaluation, beyond the pronouncements, of practices in the field and especially of the way in which the Quebec government will incorporate the results of its evaluation into its elaboration of youth policies in the future. In other words, it is too soon to know whether this project will affect the compulsory approach developed thus far towards this category of recipients. In passing, note is taken of the fluctuating nature of the definition of the "youth" target group, which changes according to the period or the program in question: age 30, in the late 1980s, for the fixing of benefit rates, age 25 for individualized plans, and age 21 for *Solidarité Jeunesse*.

The neutrality of the discourse surrounding youth conceals the differentiated reality of women. First of all, most young adults are women: 57 percent of young recipients under age 25 are female (Box 12). A high proportion of them are single mothers. Young women are not very visible in the discourse about youth. On the one hand, those who are raising children are not affected by the obligation to undertake an individualized plan, which for now targets, as we said earlier, only young people with no dependent children. Secondly, in the context of the *Solidarité Jeunesse* pilot project, women are clearly underrepresented. According to the latest data on participation in the project, of all youth "sounded out" by participating LECs, 28 percent were women, while 23 percent of all participants (52 out of 93) were women. Also, 88 percent of participants were single (MSS, 2000i). The *Solidarité Jeunesse* recipient within the population of youth recipients is therefore the young male, considered, for administrative purposes, as single. In other words, in actuality, the voluntary approach currently being tried by the Quebec government does not address primarily young women. It is true that *Solidarité Jeunesse* recently adopted a component that targets women (*Ma place au soleil*). It remains to be seen whether this project will receive enough government investment to be expanded and truly make a difference for young sole-support mothers. As CSF researchers recommended: "It is hoped, then, that the projects adopted (by *Solidarité Jeunesse*) will be accessible to both female and male clients and will be adapted

to the particular needs of women, if necessary. We also hope that an equal proportion of men and women will take part in this voluntary experiment" *[translation]* (Desrochers, Lepage, Moisan, 1999, p. 12).

New Brunswick, for its part, has taken two approaches in its employment integration programs, relying in turn on incentives and obligations. The New Brunswick Works program and the Self-Sufficiency Project (SSP), involving mainly women, were voluntary. In contrast, the 1995 *Youth Policy* is based on the compulsory approach and is akin to the American workfare variant known as *learnfare*. One might well wonder what direction the government in that province will take in future if the evaluation of the pilot projects influences the elaboration of programs. The Social Research and Demonstration Corporation (SRDC), a non-profit agency created in 1992 and charged with making this evaluation, is closely connected to the Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), the pioneer and principal contractor of experimental evaluations of American employment integration programs for social assistance recipients. This close co-operation means that the Canadian experience is being monitored very closely by the United States. Moreover, as it is similar to a number of initiatives that have been put forward in that country as an alternative to the approach of the 1996 reform (Box 27), the Canadian project is of interest to many stakeholders. Thus, the SSP could have a feedback effect on the income supplementation policies pursued by our neighbours to the south. The federal government's interest in these trials is also confirmed.

We might add that New Brunswick's 1995 reform advanced, as in Quebec, the conception of "shared responsibilities" between the poor and the State, as the discussion paper *Creating New Options* shows (DIA, 1993). The targeting of youth as a category for the imposition of specific obligations is another point of convergence with the Quebec case. The same can be said of Ontario, which adopted the compulsory approach with the learnfare program LEAP, for adolescent parents on social assistance. However, in that province, the approach is unequivocal. As a rule, it does not get bogged down in nuances. In Ontario, little to do with notions of the obligations of the State filters through from the discourses that focus unflinchingly on the *duties* of the poor.

The Indirect Route: The Adjustment and Reduction of Benefits

The analysis of rights and duties in the context of social assistance would be incomplete without an examination of the benefits component (in addition to the component of mandatory participation in measures). The policy governing the setting of social assistance benefit rates is directly implicated in the government's strategy of encouraging recipients to leave social assistance. In this case, however, one could say that the approach used is indirectly mandatory, rather than openly so, as it is when using the lever of compulsory participation. While it cannot be said to be tied aid per se, the means employed is nevertheless the same: the financial penalty as a preferred tool for prompting the desired behaviour, that is, social assistance leaving. The sanction is applied indirectly and implicitly, for rather than the benefit itself being reduced or eliminated, benefit levels are frozen or reduced. Keeping benefit levels low induces recipients to leave the system. For example, the New Brunswick government, while still reluctant to openly adopt the compulsory approach, took this roundabout approach to achieve its objectives:

> An approach under consideration is ensuring that the level of benefits take into account, among other criteria, the willingness to participate in work and training opportunities. Full mandatory participation may not be the appropriate approach in the short-term [*sic*], but in the suggested client-government arrangement both will be expected to fulfill their responsibilities. (DIA, 1993, p. 19)

In that province, benefit levels were adjusted according to the participation in employment integration measures. The result was the more precarious status of women on social assistance. Thus, single women who agreed to take part in measures saw their benefit increase, while those who refused to participate lost a sizeable portion of their assistance (from 260 down to 50 dollars a month). Similarly, single mothers under age 18 who participated in an employability measure received a monthly allowance of 700 dollars, compared to 300 dollars for those classified as "non-participants."[11] Thus, rather than intervening *ex post*, the government acted *ex ante*.

In Quebec, the government borrowed the same strategy when, in the late 1980s, it adjusted the level of aid on the basis of "ability to work" and participation in employment integration measures. We will come back to this in our analysis of the social assistance custom. Suffice it for now to say that this strategy considerably impoverished persons classified as "able to work," and, among them, a significant number of women (Table 13). This indirect policy approach, which consisted in acting on the amount of the payment in order to induce recipients to exit the system, was again borrowed, in the 1990s, with the implementation of adjustments aimed at "greater equity" between assistance recipients and low-income earners. The adjustments were made at two levels: less protection for social assistance recipients, and more protection for low-income earners, to encourage the first to join the ranks of the second. Also, reforms that could be considered social advances (family policy, pharmacare) ultimately lowered the standard of living of women on employment assistance. The treatment of the support payment further lowered recipients' income.

In Ontario, the notable feature has been the extreme variability of assistance levels. The sudden and sizeable decrease in the amount of social assistance benefits decided on, in 1995, by the Harris government, after the previous government had increased them significantly, recalls the United States of the early 1990s, when several states elected to reduce, in real or even nominal terms, the amount of the AFDC. But never, to our knowledge, had the decrease been so drastic. A major difference remains, however, vis-à-vis the United States regarding the setting of benefit levels: the rule of the family cap, applied by several American states and incorporated into the 1996 reform, was not applied in Canada. In Quebec, the Fortin-Séguin report (1996, p. 57) stated in this regard: "The taking into account of the presence of children when calculating a family's basic needs is absolutely essential and must not be called into question" *[translation]*.

The Relief Custom: The Custom of Deservingness or the Custom of Solidarity

Social assistance in Canada has been dominated, as it has in the United States, by a *custom of deservingness*. This *custom* has been taking shape since the period of colonization,

particularly in New Brunswick and Nova Scotia, provinces marked by the traditional English Poor Law model. It has been evolving up until the present day, and is now being reasserted by the direction that tied aid is taking. The new *rules* of reciprocity therefore perpetuate, in new forms, a relief *custom of deservingness* very present throughout history. Moreover, in Canada, again as in the United States, there is a gender aspect to the *custom of deservingness* that is particularly salient and is attributable to the markedly categorial structuring of social assistance policy; to the fact that social assistance has been instituted by isolating various categories of the poor, including single mothers.

Thus, the historical analysis yields at least four observations. First of all, the representations of poverty, in Canada, have developed more in terms of deviance ascribed to the poor than in terms of dysfunctions of society. Secondly, the imposition of work requirements on the employable poor has existed throughout the history of Canadian social assistance policy. Thirdly, the "deserving/undeserving" dichotomy is a fundamental trait of the Canadian social assistance *institution*. Fourthly, to understand the place of women, it is necessary to look mainly to the family, firstly, because women are conspicuous by their absence from conventional forms of putting the poor to work (such as the public works undertaken during the Great Depression), and secondly, because historically, the use of social assistance to regulate poverty has been based mainly, in the case of women, in the institution of the family, and only indirectly on employment. In short, the *rules* by which this *custom of deservingness* in the context of social assistance is applied have evolved over time. They have also assumed different forms for women.

The pre-eminence of the gender problematic we have already noted in American social assistance also emerges in the Canadian, Quebec and Ontario cases.[12] In the United States, a striking feature of social assistance is the fact that the *duties* imposed on the poor are elaborated according to gender-based *rules*. For men, the *custom* of deservingness refers to the obligation of paid work. For women, it has regulated the obligation of domestic work, throughout much of history, and, at the workfare stage, the obligation of employment. In Canada, we have seen the same prevalence of a *custom of deservingness* in social assistance differentiated on the basis of gender, though it has assumed different forms since the 1960s. Government interventions, as in the United States, have taken the form of categorial programs, whereby social assistance narrowly targets specific groups, particularly single mothers. Programs of assistance for needy mothers were promoted, in both countries, by women's groups in the name of the same maternalist ideology, arguing the meritorious contribution of mothers raising children. Canada drew its inspiration directly from the American experience, the programs appearing more or less at the same time, although slightly earlier in the United States. Finally, as in the American programs, the *custom of deservingness* was recognized in Canada through the "suitable home" rule which, like the *rules* constructing employability, regulated a *duty* that applied, not to paid work, but to domestic work. As was true of the *rules* constructing employability, the "suitable home" *rule* was designed to provoke appropriate conduct so that recipients could fulfil their social obligation, in this case not paid work, but the work of childrearing. To this end, it entailed a clear judgement of the rules of conduct attesting to the ability to correctly fulfil this role, with the "morality test" being added to the "income test." Imposing a duty in the context of relief, the "suitable home" *rule* clearly emerged from the *custom of deservingness*. As with

employability, a classification of poor mothers was established to distinguish, among single mothers, those who "deserved" financial relief from the State.

Quebec adopted, later than most of the other Canadian provinces, a program of assistance for needy mothers that corresponded to a *custom of deservingness* differentiated according to gender. The Quebec legislation of 1969 was inspired more by the *custom of solidarity*, and clearly affirmed the right to assistance asserted in the Boucher report, which would also influence Canada, though to a lesser degree, when the CAP was introduced. In Ontario, the custom of deservingness seems to have been remarkably persistent: from the program of assistance for single mothers, it survived in the "hierarchy of deservingness" recognized and underscored in the *Transitions* report of 1988 (Box 17), re-emerging in another form in current practices. This leaves less room for a vision in terms of social rights. In this regard, moreover, the *Transitions* report is highly illustrative (Ontario, 1988).

Finally, the institutionalization of differentiated treatments for the poor, deriving from a categorization of recipients according to their presumed employability, as occurred in Quebec in the late 1980s and in Ontario before that, arose directly from the *custom of deservingness*. The New Brunswick reform was similar to the categorization schemes applied in Quebec and Ontario. A paradox is worth noting: While New Brunswick is the one province that one might have thought, because of its English-inspired relief *custom*, would have integrated the principle of the quid pro quo of the "undeserving poor" to the greatest degree, the province's language surrounding categorization of these poor is the most ambiguous, the least direct. Indeed, the two groups of recipients described in ministerial documents (HRD-NB, 1994a, 1994b) (policy proposal and social assistance policy of 1994) are wholly consistent with the characteristics of what are openly referred to in other provinces, such as Quebec or Ontario, as "employable" and "unemployable." But in New Brunswick, the distinction is not clearly presented in these terms.

The Scope of the Reciprocity Relationship: The Categorial Approach or the Universalist Approach

Quebec is definitely closer to the United States because of its categorial approach. Tied aid is applied unevenly. Thus, a range of treatments have been instituted for each category, depending on the group to which the recipient belongs—youth, single mothers with a child under age 5, the elderly age 55 or over—and these categories face systematically different obligations. Recipients are selected according to the upstream model of screening for employability that is typical of workfare and of the *custom of deservingness* that runs through it. These rules of classification are especially important to understanding how the social construction of the employability of women works. For the categorial approach, applied in determining employment obligations in the social assistance context, is largely based on shifting rules relating to the age of the children in the woman's care.

The employability of single mothers receiving employment assistance is the outcome of the combined action of the evolution of women's employment and the evolution of the family. As in the United States, two distinguishing criteria emerge from this process of targeting obligations on the basis of employability (upstream screening): the age of the children, and

the gender of the recipients. We have already touched on how the woman/child duality leads to ambivalence about the treatment of single-parent families in the social assistance context, owing to the coexistence of two opposing images (undeserving adult/deserving child). This attitude, deeply rooted in the *custom of deservingness*, goes hand in hand with the fact that the boundary that defines the "deserving" mother has gradually shifted, according to the age of her children. In Canada, the process has unfolded temporally, with a gradual lowering of the age of the child at which the mother becomes exempt from employment-related obligations. But it has also unfolded spatially: today, the standard applied is not the same in all Canadian provinces, just as it differs between countries. These national differences can be explained partially by the changes in women's employment.

Beyond a configuration of duties differentiated according to the various categories of recipients, the adjustment of the benefit payment according to ability to work, and then according to participation in measures, is also an approach foreign to the universalist-inspired approach that prevails in France. The able–unable division directly revives the division between the "good poor" and the "bad poor." The changes made to the rate structure in the late 1980s, when the distinction between "employable" and "unemployable" recipients was formally introduced, severely penalized a high proportion of recipients, in this case individuals age 30 or over, who fell into the first category and did not participate in a job preparation or job entry measure. Conversely, they favoured the "unemployable," increasing their benefit levels (Table 12). This undeniably instituted a two-tier social assistance system based on the *custom of deservingness*. Moreover, the reform had almost no budgetary impact, meaning that the improvement in the situation of some was "paid for" by the deterioration in the position of others: "Cost increases arising from the parity granted to youth and the increase for disabled persons, were offset by the concentration of clients in the 'non-participant' category, for which the benefit rate was appreciably lower" *[translation]* (Fortin, Séguin, 1996, p. 23). The system was therefore realigned, in the end, by transferring funds from the "bad poor" to the "good poor." The 1997 reform largely maintained the previous division, with the continuation of this dual structure.

We should make it clear that disparities in treatment are not non-existent in France, the difference being that these disparities occur not between, but within population categories. For example, the unemployed are compensated by means of either unemployment insurance (which itself has two distinct components) or the RMI; single-parent families are assisted by the *allocation de parent isolé* (API) for single parents or the RMI; the disabled may receive the *allocation pour adulte handicapé* or the RMI. This situation, which conveys a certain inconsistency in the treatment of poverty, is owing to the structuring of the national social assistance system, namely, the fact that the RMI is in addition to a pre-existing and still operative system of social minima. It is quite different from the logic of deservingness expressed through different treatments for different population groups, according to the deservingness associated with each in terms of the social norms that apply to their respective employability. There remains the case of youth: in France, persons under age 25 with no dependent children are not covered under the "general" social assistance regime, that is, the RMI. A comparison with Quebec for this group is therefore difficult to make. However, France has developed, for youth under age 25, a series of social and professional insertion

measures (training activities, *Emplois Jeunesse*, individualized plans, housing services and meal subsidies for university students, etc.) that have no counterpart in Quebec.

The Conception of the Social Integration of Social Assistance Recipients: Exclusively Professional or Professional and Social

Within Canada and Quebec, the social integration of social assistance recipients that emerges from the conception of employment integration measures is professional. The activities proposed to recipients are, in fact, geared to immediate employment integration, job preparation (education and training measures), business immersion (work terms), community work, and so on. In all cases, the activities are related to, or prepare for employment.

The most radical professional integration approach is that of Ontario. In the context of the Ontario Works program, the province adopted the approach favoured by the United States since the reform of 1996: the "work first approach." Nor has Quebec adopted the social insertion perspective. Here, the Quebec case provides a fine example of rhetorical effect, for Quebec uses the expression "social insertion" in referring to its activities. Now, this same expression conceals dissimilar realities: "social insertion," as it is used by Emploi-Québec, means insertion in community organizations through, for example, wage subsidies. This is not consistent with the definition used in France. There has been a definite distortion of meaning: the term has clearly been borrowed from France, but has been given a definition closer to the conception of integration that is typical of workfare.

The Interaction Dynamics Between Social Assistance, Employment and the Family: The Primacy of the Family or of Employment

As in France, the Quebec reciprocity model is rooted predominantly in employment. In this regard, it corresponds to the insertion model. The recipient is, first of all, an unemployed worker who either has no unemployment insurance or has exhausted his entitlements (Box 6). A rise in insertion unemployment for younger workers, in the case of the first, or a marked increase in long-term unemployment for older workers, in the case of the second, are the main phenomena behind the swelling ranks of recipients from the 1980s until quite recently, coupled with fewer protections offered by the Canadian program of unemployment insurance. Conversely, the prevalence of the employment thematic in social assistance entries also explains the steep decline noted in recent years in the number of employment assistance recipients: in August 2000, in Quebec, there were 378,115 households receiving employment assistance, down 4.8 percent from August 1999 and a decrease of 23 percent over three years (MSS, 2000h).

Quebec is a society of high unemployment, and has been for even longer than France. The employment situation has therefore been a determining factor for understanding the appearance of tied aid. The process that occurred is the one described in the French case: the employability of social assistance entrants, of unemployed workers with no insurance coverage, led to the transformation of this institution. This same dynamic still predominates: for example, in August 2000, 42.5 percent of new employment assistance entries were unemployed workers with insufficient or no employment insurance protection (Box 14). The

transition from employment insurance to assistance has therefore had the direct effect of seriously eroding *statuses of economic security* instituted in the context of the collective assumption of social risks. This substitution of the logic of social assistance for that of social insurance, in the face of the risk of unemployment, has greatly affected women: the toughening of unemployment insurance requirements has affected primarily wage-earners in unstable jobs, of which women represent a disproportionate share, and labour market entrants-re-entrants, of which they also make up a sizeable proportion.

Like the RMI, social assistance has thus become, in Quebec, a secondary system of unemployment compensation, "employment assistance" being the skilled-down version of "employment insurance." Moreover, as in France, the family ranks second in explaining the dynamics of poverty, and then, it concerns women; the paths are differentiated according to gender, social assistance entry following a marital breakdown being a typically female profile: "Unlike men, the loss of the spouse is, for women, a major cause of turning to social assistance, even though, for both, job loss remains the primary cause" *[translation]* (Lepage, Martel, 1997, p. 21). Seen in this way, the social construction of the employability of social assistance recipients is similar to that observed in the case of workfare, directly influenced by changes in the family and, in particular, the increase in lone parenthood.

The Links with Employment Policy: Predominantly Selective or Predominantly Universal

The professional integration activities offered to recipients in Quebec maintain, for the most part, the deskilled status of "recipients" rather than providing access to wage-earner status. In this regard, then, it is closer to the workfare model. As for the government employment service, its form of organization makes it a hybrid, borrowing from the policies of both France and the United States.

On the whole, before the last Quebec reform, it was observed that "participants are unable to benefit from the vast majority of laws in force in the area of labour relations,[13] even though the most important re-insertion measures require participants to provide work" *[translation]* (Dufour, 1996, p. 183). Apart from the *Programme d'aide à l'intégration en emploi (PAIE)*, a measure of subsidized employment, "the beneficiary who participates in government measures cannot expect to be considered an employee within the meaning of the principal laws (...)" *[translation]* (Dufour, 1996, p. 261). The last reform changed this situation somewhat, by improving access to the protections provided under labour legislation.

Several features of Quebec's government employment service make it similar to both the French and American systems. On the one hand, its scope is unparalleled anywhere else in Canada and, more widely, in North America. Quebec's "active labour market policy" (with Emploi-Québec, the CPMT and the system of LECs, in liaison with regional and local development structures) is original and ambitious. This was already true of the integrated manpower policy that was beginning to take shape with the SQDM. Even then, the legislation respecting vocational training was an innovative institution in North America, directly inspired by European experiences, particularly that of France. With its concern to elaborate a manpower policy, Quebec is like France. However, the close proximity between the government employment service and social assistance unquestionably makes it more like the American case. And the fact that the institutional framework of its employment policy is

the Quebec social assistance institution, gives it a singular orientation that limits its power of expansion, the nature of its interventions and, by extension, its ability to enable women to exit poverty.

As is the case in the United States, it is possible to speak of a relative confinement of government employment services within the sphere of social assistance. Rather than the culture of employment influencing the culture of social assistance, as the proponents of one-stop service would have it, it is the culture of social assistance that influences the culture of employment. Quebec did not choose to entrust primary responsibility for employment policy to an independent agency, such as, for example, the former SQDM. Instead, the Quebec government chose to integrate the active labour market policy into a ministry, initially the Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, which then became the Ministère de la Solidarité sociale. Budgetary reasons, once again, were behind the government's decisions, as the president of the Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec, Gérald Ponton (2000, p. B1), said: "It was explained to us that our solution cost 80 million dollars more in budgetary resources." Rather than set up an independent network of government employment services, with a culture of unemployment prevention and employment integration (job adjustment and retention through the development of advancement courses, reclassification, and so on, employment insertion through specific expertise in business services, thereby facilitating the development of business links), Quebec chose to integrate the new services into a ministry and, what is more, one dominated by a culture of social assistance. It thus entrusted manpower policy to an institution dominated by a culture of control which, by its very nature, is alien to a culture geared to employment and whose personnel have specific expertise in managing social assistance problems.[14] In so doing, Emploi-Québec " lost much of the expertise of the (...) SQDM, even of HRDC, in the area of business services and partnership, with disastrous consequences," notably "the disaffection of employers" *[translation]* (CSN, 2000, p. 2). Moreover, as these services were integrated into a ministry whose primary function was to manage social assistance budgets, in a context marked by the struggle to overcome the deficit, the primary concern was to reduce social assistance costs, rather than elaborate a true manpower policy that would put in place a sound strategy of employment integration services for social assistance recipients:

> Concerned primarily about the income security component of its mission, the Ministère de la Solidarité sociale devotes most of its efforts to this clientele and to reducing its inherent costs. With respect to manpower, the problematic of the employment insertion of employable income security recipients, notably to ease the income security coffers, dominates the ministry's concerns. *[Translation]* (CSN, 2000, p. 2)

In the United States, the association of manpower policy with "managing the poor" has contributed greatly to the loss of credibility of this type of intervention with the general population, and is thus a major obstacle to the elaboration of a real employment policy in that country. Poor women have been the big losers as a result.

In Quebec, interventions continue to target social assistance recipients. Thus, *Destination emploi* is exclusively aimed at this group. Differentiated treatment is therefore still reserved

for assistance recipients. By comparison, we give the example of the French program *Nouveau Départ*, a program of individualized plans for the chronically unemployed. This program does not target RMI beneficiaries exclusively, and is administered solely by the ANPE, an independent government agency. The principle of one-stop service is also harmed by the existence of two parallel systems: the one put in place by Emploi-Québec, and the one now being solidified in CJEs. Since the creation of Emploi-Québec, in April 1998, the two structures have coexisted despite the overlap of their missions. The redefinition of the mission of Emploi-Québec also completely altered the plan for one-stop service and diluted the service offering for women. The choice in favour of short-term measures[15] risks having a major impact on women receiving assistance. Indeed, for these women, access to long-term, adapted education and training measures is essential to obtaining jobs that will take them out of poverty (Box 15).

Finally, there is the problem of the lack of services for "chequeless" women, that is, women who apply for employment integration services at the "single window" of Emploi-Québec, but receive nothing out of the budgets administered by this agency in the way of income support (social assistance) or income replacement (employment insurance). Behind this designation of "chequeless" are recipients with a range of profiles: laid-off wage-earners who have exhausted their employment insurance entitlements (and eligibility for active measures), women who do not qualify for social assistance but want to take advantage of active measures, youth, and so on. "Chequeless" women, who are often women in unstable jobs, have been let down by the service offering of Emploi-Québec. They have been unable, until now, to participate in many employment integration measures, despite their need to do so. This is because the budget savings criteria that have dominated the management of this agency's service offering placed this group at a disadvantage: the services offered these women did not reduce social assistance budgets, and since the costs often were not covered by federal government allocations, they merely generated more costs. This explains, from an accounting standpoint, why this group received few services, even though this made no sense in terms of improving "employability."

These developments yield another result of our analysis, this time concerning the problem of the State's obligation of means. When new behaviour criteria are introduced in the context of assistance, an obligation of means—a new *duty*—is created for society and, in particular, the State: the duty to provide programs (or jobs) that will enable recipients to fulfil their obligation. One of our questions at the outset was whether there were traits common to all national configurations. With respect to the obligation of means, the answer is, yes. Our study of the United States and France revealed a fundamental conflict at the level of State intervention in applying the philosophy of "active policies" in the sphere of social assistance: the State's financial involvement is never equal to the stated objectives, in the context of either workfare or insertion. This, then, is a trait inherent in each of the reciprocity models we studied, for our finding was the same for Canada. If we have presented, in the preceding pages, mainly the contradictions that exist between discourse and practice in Quebec, the same could be done for the other provinces we studied. In Ontario, where, as in the United States, workfare is clearly the favoured approach, with its strenuous injunctions designed to force "employable" recipients to work, the means also have not followed the discourse. "This is the first time that we have met our annual placement target since workfare became law three years ago" (MSSC, 2000a)

it was recently stated. We might add, however, that it is very difficult to obtain reliable data on participation in workfare activities in Ontario. This contradiction, that is, the lack of means to enable recipients to engage in a qualifying employment integration process, is a major obstacle to the implementation of policies for improving the living standards of poor women.

The Current Regression Dynamics: Erosion of the Rights of Social Assistance Recipients or Erosion of the Rights of Wage-Earners

The regression dynamics seen in Canada are also typical of the American case. As in the United States, the regulation of employment determines that of social assistance. In fact, the primary concern is for fairness towards low-income earners, considered to be unfavourably treated compared to social assistance recipients. Quebec is no exception to this rule. The poor quality of jobs has stood in the way of improving the situation of assistance recipients: low wages and the growing phenomenon of the working poor (Ross, Scott, Smith, 2000), together with the argument of the high tax level, have been the most significant forces brought to bear on the dynamics between employment and social assistance. Social polarization and the lack of solidarity between the working poor and social assistance recipients have had the same harmful effects on the plight of the poor in Canada as in the United States. If policy makers derive any benefit from their hard-line approach to social assistance recipients, it is because, it is said of Americans, "the public blames the social assistance system for problems in their own life" (Hagen, Lurie, 1994a, p. xxviii). The situation is comparable in Canada (Baker, Tippin, 2000) and in Quebec as well, although to a lesser degree.

In the context of this dynamic of comparing relative situations of the poor, we observed income transfers between the various categories of "undeserving poor" and others. First of all, among social assistance recipients, between the "employable" and the "unemployable," the bad poor and the good poor: the second have been rewarded to the detriment of the first. Then, at the junction of assistance and employment, between "employable" recipients and low-income earners—the bad poor and the working poor, by definition the good poor—with the transfer of wealth in the same direction. Thus, while the Quebec government has raised the standard of living of low-income earners, it has lowered that of "employable" recipients. The guiding principle of the government's action has been that holding a job, any job, is preferable to social assistance.[16] In this context, there has been very little reflection about the quality of jobs, particularly for women leaving social assistance, who usually end up among the working poor. The same applies to the specific difficulties experienced by single mothers, who grapple with serious problems of reconciling employment and family, and face poverty, to boot:

> Low-income mothers make decisions about paid work within the context of their family responsibilities and economic constraints. (...) [E]xpecting beneficiaries to move into paid work is often complicated and risky for low-income mothers and may result in a net financial loss for them and their families. Such complications, which are not always recognized by policy makers or politicians, call into question the insecurity and low pay of available jobs, the shortage of training positions to allow workers to move

> to better positions, and the psychic damage caused by dead-end and low-paid work. Recognition of these facts also requires an acknowledgement of the lack of child support paid by some non-resident fathers and the inaccessibility of affordable public childcare. (Baker, Tippin, 2000, p. 60)

On the question of child care, this quotation applies more to Ontario than to Quebec; in Ontario, owing to the weakness of the daycare system, the workfare approach is having serious repercussions on the living standards of women. In Quebec, the scope of family policy changes things, giving the policy a distinct nature. But it should be remembered that Quebec family policy has been drawn up in the context of the social assistance agenda (Rose, 1998),[17] as has, moreover, manpower policy. Nevertheless, the fact remains that, when referring to the examples of France and the United States, the limited effectiveness of social and family policies in Canada in combatting women's poverty is similar to that of its neighbour to the south. In fact, in terms of the impact on the poverty of single-parent families, Canada ranks close to the United States and far from France: "Lone parenthood is less often synonymous with poverty in France than in Anglo-Saxon countries. In all, 17 percent of single-parent families live below the poverty line in France, while the proportion is more than half in the United Kingdom or the United States" *[translation]* (Olier, Herpin, 1999, p. 333). The low poverty rate of single-parent families is owing to "the significant participation of single mothers in the labour market, in full-time jobs, but also to the effectiveness of social and family policies" *[translation]* (Olier, Herpin, 1999, p. 333):

> In the mid-eighties, the proportion of "poor" families among single-parent households declined by half in France under the influence of social and fiscal policies, going from 38% before to 17% after the effect of social transfer payments, whereas in the United States or Canada, this effect was distinctly weaker (the proportion of poor single-parent households going from 56% to 53% and from 60% to 48%, respectively. *[Translation]* (Olier, Herpin, 1999, p. 333)

Conclusion

As we expected at the outset, the preferred approach of Quebec is a hybrid model, borrowing from the two models of workfare and insertion. Based on the criteria we used, however, workfare is the dominant logic of Quebec's social assistance reciprocity model. Indeed, at the various levels of the relation of assistance, the characteristics of the Quebec model are similar, in most cases, to those of workfare, rather than those of insertion. Thus, the theme of dependency prevails over that of exclusion in the representation of the "subject-citizen" of social assistance and in the objectives assigned to social assistance reforms. While it does coexist with the affirmation of the *duty* of society to provide means of social integration for the poor, the logic of exchange (compensation) dominates social assistance reciprocity. The custom of deservingness is historically rooted in a logic of type and in the dual structure of the assistance system, based on ability to work. The reciprocity relationship is applied using a categorial logic, with its gradings and classifications determining different treatments for the groups concerned. The social integration of assistance recipients is professional, with a clear inclination to maintain "recipient" status.

Finally, it is the improvement of the situation of low-income earners and taxpayers, not that of the "employable" poor, that is the primary concern of the public authorities. However, the priority given employment in the institution of social assistance reciprocity brings the Quebec model closer to that of insertion. The reciprocity relationship that emerges from the analysis of the Quebec case also has distinct features, such as the blending of referents to solidarity and deservingness, or even dependency and exclusion, in the constitution of the assistance institution. This distinctiveness becomes even clearer when Quebec is compared to its neighbouring province. For in Ontario, the question of the nature of the reciprocity is decided at the outset: that province uses an approach very similar to the one adopted in the United States in recent years, which is a radical, hard-line version of work requirements. As for New Brunswick, the points of comparison we identified do not allow us, at the present time, to situate its workfare approach more precisely in relation to Quebec and Ontario. In all cases, women, and especially single mothers, are caught between their family responsibilities and their employment obligations.

Finally, we identified a feature common to all national configurations: the contradiction of the State's obligation of means. We found that the incoherence of government interventions (limited funding for employment integration measures in relation to the stated objectives, performance requirements counterproductive to service quality, inadequacy of other social policy arrangements, particularly unemployment insurance, but also family policy in Ontario and New Brunswick) greatly undermines the effectiveness of anti-poverty policies in Canada and Quebec, as well as in the United States and France. While the inconsistencies brought to light in this study are the same as those we have previously identified in other countries, one specific feature nevertheless emerges from the Canadian case: the power-distribution arrangements in the sphere of unemployment compensation. In dividing responsibility for good risks (unemployment insurance) and bad risks (unemployment assistance) between the federal government and the provinces respectively, they have had the perverse effect of seriously eroding the *economic status* of a large fraction of the unemployed. They have, without a doubt, profoundly affected the reciprocity relationship instituted with respect to women.

Notes

[1] It could even be considered tripartite, counting the PWA program.

[2] See, in this regard, the links with employment policy later in this chapter.

[3] In August 2000, in Quebec, women accounted for 51.8 percent of households receiving employment assistance (Box 12).

[4] See, in this regard, CSF, 2000.

[5] Among the serious causes recognized by Bill 186 for refusing or leaving a suitable employment, we might mention the "obligation to care for a child or a member of the immediate family" (s. 50). Through this provision, social assistance reform was integrated with health and social services reform.

[6] Persons presenting temporarily limited capacities are those: whose health condition prevents them, for a period of at least one month, from participating in an employment integration activity; women who are less than 20 weeks pregnant; who have a dependent child under age 5 or not attending school because of a disability; who are age 55 or over; who are living in a shelter for victims of abuse; who provide ongoing care to a person whose autonomy is reduced because of their physical or mental condition; who are placed in a foster family; who are responsible for a foster family or manage a reception centre for this purpose (MSS, 2000h, p. 6).

[7] *Destination emploi* folder, Ministère de la Solidarité sociale, 2000.

[8] This equality is symbolized by the orthodox theoretical representation in economics of the equality of supply and demand on the labour market.

[9] Emphasis added. Excerpt from the appended news release (Box 8).

[10] Circular of July 1, 1998.

[11] Only some of the difference can be justified by expenditures related to participation in measures.

[12] For New Brunswick, we did not have access to documents that dealt extensively with the program of assistance for needy mothers.

[13] The *Act respecting labour standards*, the *Act respecting collective agreement decrees* and the *Civil Service Act*.

[14] We thank Diane Bellemare for bringing out these aspects during the interview.

[15] At least this is what the data on participation in the active measures of Emploi-Québec tend to suggest. From 1998-1999 to 1999-2000, the number of "yearly active participations" went from 301,362 to 236,642. While participations in employment assistance services increased from 96,464 to 102,008, participations in training declined from 121,073 to 77,170 (Lemieux, 1999, annexe).

[16] Thus, the document presenting *Destination emploi* states that "[h]aving a job, even a low-paying one, is worth it" *[translation]* (MSS, 2000b).

[17] According to Ruth Rose (1998, pp. 96, 9), Quebec uses family policy "as a tool for controlling social assistance beneficiaries"; social assistance "is the carrot at the end of the reductions stick" *[translation]*.

6. RECOMMENDATIONS

On the subject of the formulation of social assistance policies and practices, we conclude with a number of recommendations concerning policy and suggested areas for further study which, in our view, would improve the status of poor women.

Policy Recommendations for Improving the Status of Poor Women

1. Reorient the conception of social and employment integration policies for women on social assistance by restoring the central role of the family, in order to better recognize the differentiated constraints on women and reduce the inconsistencies in the system of incentives and obligations stemming from other public policies.

2. Re-examine, in the conception of social policies governing income security,[1] the definite conflict that exists between "active" measures and "passive" measures, in order to formulate policies that integrate income transfers and social and employment integration measures in a way that is complementary rather than mutually exclusive.

3. Re-evaluate the principle of "tied aid" in social assistance policy, in order to reorient interventions in a way that is less stigmatizing for women and more concerned with providing ongoing support for individuals than with controlling their behaviour.

4. Add "social insertion" measures to the professional activities offered to social assistance recipients, to provide women with a more gradual process of social integration, when necessary, and one based on their differentiated needs.

5. Develop programs that take into account the differentiated reality of women: by devising, in addition to social insertion measures, gradual processes, part-time activities, adapted education and training measures as well as measures of assistance and ongoing support that will help women successfully complete their integration process; and by properly recognizing the value of the work done by community and women's groups with expertise in this area.

6. Devise mechanisms for increasing the accountability of the State in order to better ensure the fulfilment of the "obligation of means" with regard to the provision of social and employment integration measures, as well as support measures (daycare services, transportation assistance, etc.), for women on social assistance; these mechanisms might include the institution of new forms of collective representation at decision-making sites, a stricter requirement that the relevant government ministries and agencies provide information about public funds earmarked for programming, the number of participants, and so on.

7. Consider devising new forms of "exchange" (compensation) for employers, in terms of new obligations concerning jobs, to be integrated in public supports for employers, to ensure that the public funds thus allocated produce additional social benefits.

8. Expand the sphere of "active policies" at the level of employers, similar to the interventions being introduced in the area of "insertion intermediation," to help employers better define their manpower requirements, so as to promote the employment integration of stigmatized populations, including women on social assistance.

9. Revisit the original idea of "one-stop service" in Quebec and give an independent, public agency an exclusive mandate for manpower development policy.

10. Devise government interventions aimed at giving poor women more power to influence the decisions that affect them, notably through mechanisms that give the unemployed collective representation in bodies that administer income security and manpower policies (unemployment insurance commission, government employment service, etc.), through increased public funding for groups that advocate for social assistance, and so on.

11. Define terms of reference for the elaboration of new employment and social security policies such as those being developed, notably, in Europe around the thematic of "transitional markets," to eventually bring the *economic statuses* of women, particularly sole-support mothers, within the sphere of influence of institutions "of ordinary law," so that they and their families have access to living conditions that are less degrading than the conditions established under social assistance.

Suggested Areas for Further Study

12. Carry out a systematic analysis comparing the conception and implementation of programs of assistance for needy mothers adopted in the Canadian provinces with the programs adopted in various American states.

13. Extend the analysis of the links between these programs and current workfare measures, to assess the significance of the kind of work obligations imposed on women today and their evolution throughout history.

14. Work to elaborate a feminist problematic of exclusion in which poverty would be analysed within the broad perspective of social inequalities, such as the distribution of work in society and the undervaluing of activities performed by women (the work of caring, whether within the family or in employment), in the context of the new "social risks" arising from the changing institutions of the family and employment.

15. Evaluate the implementation of employment integration measures in the Canadian provinces, in order to better understand the real treatment provided for women in this context.

16. Improve the methodological tools (long-time longitudinal analyses or panel studies, development of qualitative criteria for evaluating the situations of women in the family and in employment, etc.) to gain a better understanding of the trajectories of social assistance leavers within the family (blended families) and in employment.

17. Extend reflection about the new "social risks," such as the break-up of the family, in order to develop social insurance programs that protect women who find themselves alone with dependent children, as has historically been done for the "unemployment risk."

18. Study the modalities and repercussions of the shift of responsibilities from the employment insurance program to the Canadian provinces, and especially Quebec, with a view to developing an integrated strategy of unemployment compensation policies (social insurance/social assistance) and a manpower policy geared to the needs of the unemployed, rather than to budgetary concerns.

19. Continue to do comparative studies between Canada and the United States, notably to analyse the relative evolution of their workfare approaches.

20. Continue the comparative studies between Canada and European countries, some of which are developing their social and employment policies along paths other than those favoured by Anglo-Saxon countries.

Note

[1] Social policies governing income security encompass three forms of transfers: social assistance, social insurance and universal transfers.

7. CONCLUSION

The objective of this study was to identify the kind of social assistance configuration of *rights and duties* that exists between women and the State within Canada and Quebec. On the whole, we found that Canada has not one, but several social assistance configurations of *rights and duties,* depending on the jurisdiction studied or the gender and age of the recipients. The reciprocity approach adopted in Quebec therefore differs from the one that exists, for example, in Ontario, just as the obligations imposed with regard to assistance differ between men and women, or even between the various "categories" of women. Public policies thus institute different treatments, according to the classifications they establish. This being said, we conclude, based on the cases of Quebec and Ontario, that Canada is currently evolving towards workfare, but encompasses several variants.

A francophone North American society steeped in French culture, Quebec has also retained its distinctiveness with regard to social assistance. Borrowing from both the French approach and the American approach, the hybrid configuration of the Quebec social assistance reciprocity model is certainly quite unique, but definitely inclines towards workfare, the dominant logic. A comparison of Quebec and Ontario, however, where the discourses and certain interventions take a decidedly tough approach towards the poor who receive transfer payments from the State, reveals a clear distinction between the two provinces. The relationship between the State and the "able-bodied" poor who receive assistance in Ontario not only tends towards the workfare model, but is a "hard-core" version of it. Quebec, by comparison, tends towards a "soft-care" version. To extend the analysis further would, however, require the study of the implementation of the measures, based on extensive investigations in the field.

From the standpoint of the living conditions of poor women, it is of interest to note that the Canadian and Quebec cases are closer to the reciprocity logic of workfare than to that of insertion. For, while the logic of insertion is consistent with a reinforcing of the social rights structure, that of workfare is tantamount to its gradual dismantling. The 1996 reform undertaken in the United States clearly shows that workfare, when taken to its extreme, is indeed synonymous with a significant erosion of the collective guarantees instituted in the context of assistance to protect individuals against social risks. Conversely, the framework anti-exclusion legislation adopted in France represents a clear political will to extend the collective protections of the "excluded." The conception of "active assistance policies" can thus obey extremely differentiated logics of intervention with respect to the poor.

We then looked at reciprocity that is differentiated according to gender, owing to the rooting of women in the family. In this regard, all Canadian provinces are alike. Historically, social assistance reciprocity for women has regulated the work obligations in the family and thereby, indirectly, in employment. Today, pressure is building for assistance to further regulate the obligations of paid employment, following the transformation of the family and of employment of women. The problem, though, is that the rise in employment of women has not been accompanied by the change in the transfer of family responsibilities as it should have. Thus, today, women are mobilized in all quarters, and their active citizenship, that is,

their contribution to the collective wealth, is being played out implicitly within the sphere of the family, and at the same time explicitly in the sphere of employment.

In a wage-based society, the preponderant mode of social relations regulating the distribution of income is based on a relationship of "contribution-reward." In other words, the "right to income" is based principally on the work contribution of the one entitled: paid work in exchange for wages, in the employment relationship, the premium for social insurance benefits, in the social insurance relationship. The only way to avoid it is to be "unable to work." In the sphere of social assistance, we have seen that at one time, when it was rooted in the family, the contribution/ reward principle was explicitly recognized as the basis of the relation of assistance between women and the State. The State, through the mothers' allowance, made an "investment in citizenship." Women's social contribution was explicitly recognized, the allowance, which was its quid pro quo, was therefore likened to a "right": the "work of the mother concerning everything to do with the education and maintenance of her children can rightly be considered the active contribution of a citizen to the good life of the country and of society, which contribution confers rights" *[translation]* (Laroche, 1950, p. 54). The same principle was always at work: the formally recognized contribution establishes a right. If the existence of this work contribution of women in the family was truly recognized, might it not be again today, current feminists wonder. Should we not work to have the unrecognized contribution of women in the family again create a *right* to social assistance for women? We have strong doubts. Now that women's right to employment is openly recognized, social assistance can no longer be a site of recognition of women's citizenship, as historically conceived by feminists in the day of the mothers' allowance; we would recall that they based their strategies on consolidating a right to assistance for mothers, certainly, but to the detriment of championing the employment of women. It seems to us that the central question feminists must now debate among themselves is whether social assistance should continue to have the role it has historically had, namely, a means of access to income, particularly for single mothers.

In the context of a *custom of deservingness*, such as Canada has, we believe it would be risky to reaffirm such a strategy. Also, we believe that working to obtain recognition of the productive contribution of women means acting primarily before social assistance. In order to be of quality, the *rights* of women must be consolidated within the sphere of influence of institutions other than social assistance: women need, above all, rights as beneficiaries of universal family policies, as paid workers, as social insurance recipients. In a society dominated by the *custom of deservingness*, is the issue for women not so much to reduce the *duties* of assistance, as to restore *rights* in spaces of "ordinary law," where everyone is affected?

The institution of *economic statuses* for women, particularly single mothers, will have to be re-examined within a new architecture of social *rights*, allying, on the one hand, on the front line, employment conceived in a broad perspective of space linked to the family, but also to other spaces of human development, such as educational and training institutions, participatory institutions in the milieu or in the broader political community, and on the other, by way of second-line guarantees, of renewed forms of social insurance and universal transfers, adapted to more varied, more flexible and more complex life paths. It

is this new flexibility that can guarantee a richer life for women. Social assistance has always been just a temporary defence behind which those raising their children alone have taken refuge, when all else fails. Still fragile and uncertain, this institution of management of the poor has now become an intolerable place, the source of accelerated impoverishment, in short, irreconcilable with the serenity demanded by this work, of inestimable value, of caring for children and other loved ones.

APPENDIX: BOXES

1. The Interviews 119
2. Overview of Canadian provinces 119
3. From the CAP to the CHST: Unparalleled Cutbacks 121
4. Arrangements for the Sharing of Responsibilities Between the Federal Government, the Province and the Municipalities: The Example of Ontario 123
5. Montreal's *Maison d'industrie* in the 19th Century 125
6. The Substitution of Unemployment Insurance with Social Assistance 126
7. The AGIR Measure 126
8. The Individualized Integration, Training and Employment Plan for 18- to 24-Year-Olds 127
9. *Solidarité Jeunesse*, Commitment of Solidarity 128
10. *Le Fonds de lutte contre la pauvreté* 129
11. Quebec's Family Policy (1997) 129
12. Employment Assistance Program (August 2000) 131
13. Situation of Single-Parent Families, Employment Assistance Program (August 2000) 131
14. New Entries to the Employment Assistance Program, August 2000 132
15. Women and Job Training 132
16. Categories of Eligibility for Social Assistance, Ontario (1981-1987) 133
17. Ontario's Social Assistance System: A "Hierarchy of Deservingness" 134
18. The Definition of "Spouse" 135
19. The Ontario Works Program: Goals, Participation 135
20. The Ontario Works Program: The Path of Recipients 136
21. Activities of the Ontario Works Program 137
22. Ontario's Zero Tolerance Policy on Social Assistance Cheats 137
23. Objectives and Evolution of the New Brunswick Works Program 138
24. Self-Sufficiency Project (SSP): Key Features of the Earnings Supplement for Applicants 139
25. Self-Sufficiency Project (SSP): The Findings in Brief 140
26. New Brunswick's Learnfare Program 141
27. The New Hope Project: The Voluntary Approach to Combatting Poverty and "Dependence" 143

Notes 144

Box 1: The Interviews

As part of this study, we conducted individual, semi-structured interviews with several people responsible for the conception and implementation of social assistance policies. The criteria governing the choice of these individuals were: current or past decision-making or representational positions with groups affected by these policies (specifically social assistance recipients and women); knowledge of practices in the field; analytical and critical abilities or even special expertise. These interviews enabled us to extend our analysis by giving us an opportunity to discuss points with our informants that both they and we consider essential. The following individuals agreed to grant us interviews:

- Diane Bellemare, economist, past president of the Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre and former chairperson of the Commission des partenaires du marché du travail;
- Jean-Yves Desgagnés, spokesperson for the Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ);
- Suzanne Leduc, union advisor, Research, Training and Labour Relations, Confédération des syndicats nationaux (CSN);
- Johanne Loyer and Francis Côté, respectively income security advisor and Solidarité Jeunesse advisor, Office of the Minister of Social Solidarity, Mr. André Boisclair;
- Manon Massé, head of policy issues, Fédération des femmes du Québec (FFQ);
- Francine Séguin, professor, École des hautes études commerciales (HEC) in Montreal, and former member of the Comité externe de réforme de la sécurité du revenu.

Box 2: Overview of Canadian Provinces

Evolution of the Social Assistance Systems of the Canadian Provinces Since the 1980s
The exploratory analysis of the Canadian provinces consisted in taking a quick look at the situation that prevailed in each province. This guided our choice of the two Canadian provinces, besides Quebec, that underwent more in-depth analysis. In this box, we present a few excerpts from this analysis, which was included in our preliminary research report, in order to outline the changes recently made to the social assistance systems of the Canadian provinces (other than Ontario and New Brunswick).

All Canadian provinces have undergone some degree of transformation of their social assistance system. As Carolyne Gorlick and Guy Brethour (1998a, p. 5) put it, "[a]lthough most provinces studied models from other provinces and countries before reforming their social assistance programs, each developed its own program design and implementation model." Despite their differences, however, all provinces require participation in their employment integration programs by some or all persons receiving social assistance. In other words, a refusal to participate in the measures offered in this context results, for these individuals, in a financial penalty, in the form of either partial or total loss of their benefits. We can thus assert that each Canadian province has transformed its social assistance institution into a contractual relationship in which assistance has become tied aid.

British Columbia

In British Columbia, the recent BC Benefits Program, the most extensive reform of the social assistance system, dates back to 1996. Long before that, however, the government of that province was promoting or introducing measures to further the employment integration of social assistance recipients. In fact, measures were introduced as early as the late 1980s. Also, British Columbia was one of the first provinces to state its intention to more closely link social assistance and employment. Employment integration programs target employable recipients, including single persons, couples and families with children. At present, it is not a priority of these programs to target sole-support mothers.

Alberta

Alberta is a very voluntarist province in terms of promoting the employment integration of social assistance recipients. The first round of reforms came fairly early in that province, back in April 1993, two months before the provincial election that put into office Ralph Klein, who soon became leader of Alberta's Conservative Party (Murphy, 1997, p. 112). Other Canadian provinces seem to have followed Alberta's lead. Alberta provides an interesting case of the plight of sole-support mothers, since the age of the youngest child, used to determine the transition of recipients from the "unemployable" to the "employable" category, is the lowest of all the provinces. In Alberta, sole-support recipients become employable when the youngest child reaches 6 months of age, compared to age 2 in Saskatchewan, the Yukon, Newfoundland & Labrador, age 6 in Manitoba and age 7 in British Columbia, though it is the neighbouring province (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 9). Alberta's policy governing the employability of single parents is thus of considerable interest in the context of our study, particularly as employment integration in that province is not all that easy, the minimum wage being among the lowest in Canada (Murphy, 1997).

Saskatchewan

As early as 1984, Saskatchewan demonstrated its interest in social assistance policies geared to tied aid, that is, policies that associated assistance with new conditions linked to participation in employment integration programs. With the change in government that occurred after the 1991 provincial election, this policy was set aside. It was not until 1997 that the proactive policy adopted by Saskatchewan, aimed at integrating social assistance recipients into the labour force, took definite shape. For the government,[1] one of the essential focuses of the Income Security Redesign was to act outside the social assistance system, providing relief not just to social assistance recipients, but to all low-income individuals. This approach gave the Saskatchewan Assistance Plan (SAP) back its role of last resort assistance for individuals making the transition to employment and those unable to provide for their needs. The emphasis was on job preparation and establishing attachments with existing jobs. In 1997, the Provincial Training Allowance was created to provide financial support for adult education and to prepare adults for job entry.

Manitoba

In Manitoba, it was in 1996 that an employment integration program was introduced for social assistance recipients. One particular aspect stands out: a process of reciprocal obligations was, at that point, openly favoured between the poor and the State. What continues, however, to profoundly mark the social assistance culture of that province is the structuring of its social

assistance system into two distinct components. Under this system, different treatments are instituted for the poor, at distinct levels of administrative responsibility, based on their employability. Sharing this last trait with two other Canadian provinces, Manitoba has made numerous efforts to resolve the problems associated with this segmented configuration.

Nova Scotia

Nova Scotia is one of three Canadian provinces whose history of the social assistance institution is marked by a two-tier system. Unlike Manitoba, however, this province has advanced quite a way towards standardizing its system, to the extent that it was to be a one-tier system by August 2001. Nova Scotia also has a series of employment integration measures for social assistance recipients, in which the assessment of employability is a mandatory phase.

Prince Edward Island

Prince Edward Island has long had employment programs that emphasize the business immersion of social assistance recipients. Thus, the Employment Enhancement Program (EPP) and the Job Creation Program (JCP), both created in 1986, are aimed primarily at job creation in the private sector, even as they provide access to positions in the provincial and municipal governments as well as with non-profit organizations. The learning or upgrading of occupational skills through on-the-job experience are the province's preferred means of reintegration. At first, the programs were aimed mainly at "heads of large families." They were then extended to all categories of recipients so that all "employable" individuals "must participate in the programs. There is a "contractual understanding" with each participant (Gorlick, Brethour, 1999, p. 3). The practice of "creaming off" is, however, pre-eminent, as it is the most employable persons who benefit most from the measures (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 35-36).

Newfoundland & Labrador

In Newfoundland & Labrador, the program developed to support the job entry of social assistance recipients, the Supports to Employment Program (STEP), was launched in 1996-1997. A number of other measures preceded it. This province stands apart from the others in that the voluntary approach is the one favoured. All "employable" recipients are eligible for STEP, but "[n]o employability criteria have been developed, and no tool is used to define employability" (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 1). According to the Department of Human Resources and Employment,[2] everyone is to be considered employable, recipients wanting to enter the labour market must be looked after, and no recipient is automatically excluded from program coverage.

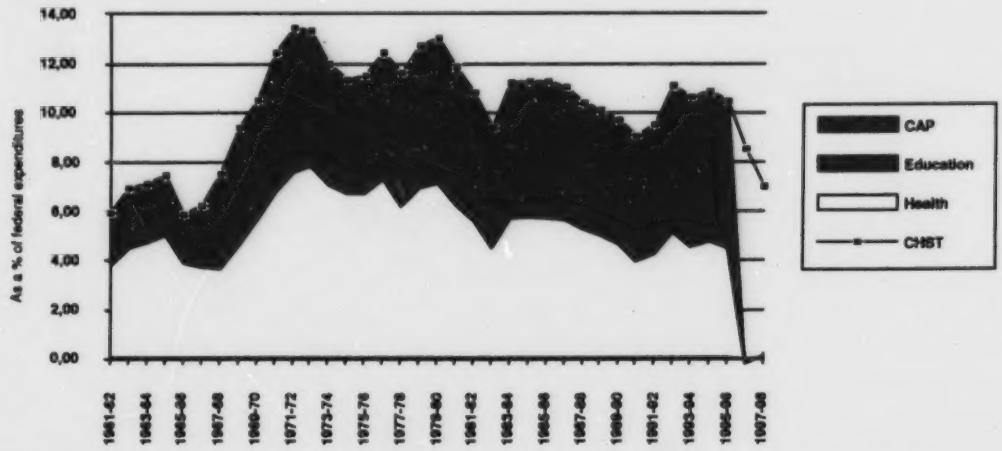
Box 3: From the CAP to the CHST: Unparalleled Cutbacks (excerpt from Thérêt, 1999, p. 67-72)

> The main reason for the CAP reform and the integration of federal social assistance funding into a global transfer for health and social programs, was to permit a reduction in federal spending that was not permitted under the shared funding formula. (...)

The 1996 reduction was equivalent to 55% of total federal spending under the CAP the previous year, and the 1997 reduction came to nearly 35% of that amount. Thus, within two years, the federal government eliminated the equivalent of about 90% of the CAP transfers in 1995. For all areas affected, the decrease in transfers to the provinces over these two years was 23.6%, bringing the federal expenditure for all transfers ultimately grouped under the CHST to its average level for the 1960s (a time when the CPS was not yet highly evolved with regard, notably, to health and public welfare), or to about 7% of federal expenditures and 1.2% of the GDP, whereas it had been more than double that percentage of the GDP in the 1970s and 1980s (Thérêt, 1999, p. 173-175).

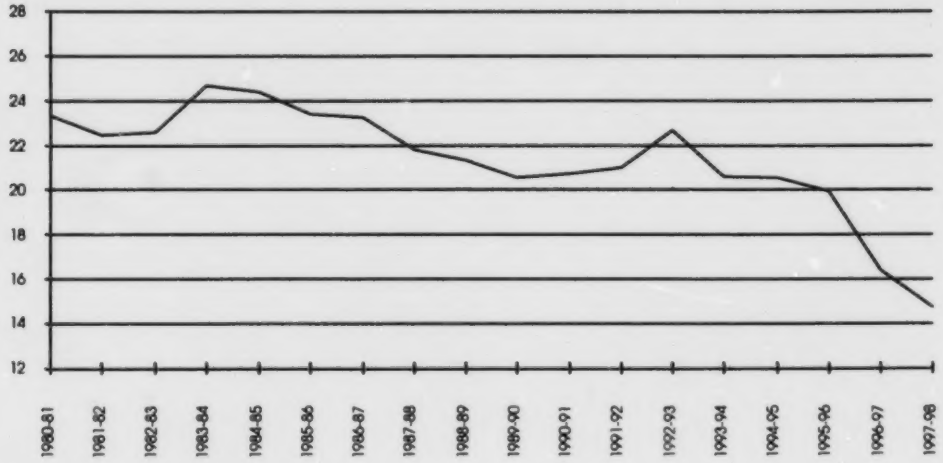
For the provinces, these cutbacks meant that over three years, the federal share (excluding tax point transfers) in their revenues went from 20% in 1995 to 14.7% in 1997, a drop of 5.3 points more than the tendential decrease of 4.7 points between 1983—the year federal funding to the provinces reached 24.7% of their total revenues—and 1995.

Figure 1: The CHST and Its Components



Source: Finance Canada, *Fiscal Reference Tables*, Public Works and Government Services, Canada, November 1998.

Figure 2: Share of Federal Transfers in Revenues of the Provinces



Source: Finance Canada, November 1998.

> For 1998 and 1999, the initial plan was to freeze the CHST at its 1997 level, and for 2000 to 2002, to increase it to the level of the increase in the GDP less 2%, 1.5% and 1% respectively. But given the dramatic effects [the cuts] had on the standard of living of segments of the population and on the legitimacy of the federal government's role as guardian of the unity of the federation, these targets were revised upwards several times: the minimum level of cash transfers was first increased from 11 to 12.5 billion dollars in 1997; then, in the 1999 budget, a further 11.5 billion dollars was injected for the period 1999-2003, including 3.5 billion dollars immediately, to take the health component of the CHST "as high as it was before the period of expenditure restraint of the mid-1990s" (Finance Canada, 1999c).
>
> The impact of the 1996-97 cuts was considerable. It accelerated the decline in the quantity and quality of benefits granted by the provinces, since the provinces could not fully offset the decrease in federal resources with an increase in their own revenues, particularly as they were already having financial difficulties owing to earlier EPF cuts, the "cap on the CAP" and their relatively large budget deficits. *[Translation]*

Box 4: Arrangements for the Sharing of Responsibilities Between the Federal Government, the Province and the Municipalities: The Example of Ontario

Ontario is one of three Canadian provinces with a two-tier social assistance system, that is, a system of shared responsibilities between the provincial government and the municipalities. The federal government intervenes at the level of program funding. In 1997, the social assistance system was radically altered by a reform, but nevertheless maintained this structure, renewing it in new forms. The evolution of the sharing of responsibilities between the different levels of government shows another trend: increased decentralization of powers

from the federal government to the provinces and, secondly, from the provinces to the municipalities.

This decentralization took the form of the federal government's gradual withdrawal from the funding of social assistance programs, which it shared with the provinces. The Ontario government suffered heavy losses following the changes in social funding arrangements in Canada. The federal government, under the rules of the CAP, generally paid 50 percent of welfare costs.

The 5-percent cap on CAP spending increases penalized particularly Ontario, which was going through a deep economic recession and had just elected a New Democratic government that had promised to reform social assistance (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 188). Thus, the loss of revenue was estimated at some 1.1 billion dollars for fiscal year 1991-1992 alone (CNBS, 1997). For fiscal year 1992-1993, the federal government's contribution covered barely 28 percent of overall expenditures borne by the province although, in theory, the costs were to be shared equally. The economic recession led to increased unemployment. The social assistance rolls nearly doubled between 1989 and 1995 (CNBS, 1997). On January 1, 1992, the province increased the basic needs portion of benefits by 2 percent and the shelter allowance by 3 percent. On July 1, 1992, the shelter allowance was increased a further 3 percent. Financial pressures on Bob Rae's New Democratic government were, however, mounting. In all, the NCW estimated that Ontario's near total assumption of the increase in social assistance spending had cost the province more than 8.4 billion dollars (CNBS 1997).

The Advisory Group on New Social Assistance Legislation (the Moscovitch Group), established in 1990, openly opposed the federal government's decision to cap the sharing of social assistance and social services costs, and urged the Ministry of Community and Social Services to enter into talks with the Mulroney government to persuade it to maintain its traditional financial contribution under the CAP (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 188).

The social assistance reform also led to a restructuring of municipal and provincial social services.[3] The main changes were those made to the funding of programs and services. Direct service delivery also underwent a transformation. But from the legislative standpoint, it was still the provincial government that held the powers.

What is new about the Ontario Works program is that it transfers responsibilities for assistance for single-parent families between levels of government. This category of recipients no longer receives its benefits under the Family Benefits Program, but under Ontario Works. Whereas the provincial government assumed the full costs of the former, the costs associated with the latter are partially assumed by the municipalities (up to 80 percent of general costs and 50 percent of administrative costs). Still in terms of cost-sharing, the municipalities assume 20 percent of the costs of the income support component of the Ontario Disability Support Program. Previously, the province assumed all costs, not just the employment support component for the disabled, as it does now.

Finally, the provincial government no longer ensures the direct delivery of employment support programs for the disabled; the municipalities or other organizations can be enlisted.

The sharing of daycare service costs is the same as under the Ontario Works program, the province assuming 80 percent of prescribed services, and the municipalities 20 percent. However, the municipalities replace the province as service managers.

Box 5: Montreal's *Maison d'industrie* in the 19th Century (excerpt from Lapointe-Roy, 1987, p. 214-215)

> Montreal's *Maison d'industrie* was modelled on the 17th century workhouses of England. The model was introduced in the United States, notably in New York and Boston. Ten years after John Conrad Marsteller made his bequest, the "regulations" of the *Maison d'industrie* were printed. The principles were as follows:
>
> (...) that all individuals who reside there, or depend in any way on this establishment be of good character and conduct themselves properly and lawfully, that they be clean about their person and their quarters, that they be made accustomed to Industry and made to practise it; that this establishment be maintained as intended and in such a way as to accord with the views of its benevolent founder and that justice be done to all parties (McCord, 1819).
>
> The *Maison d'industrie* was operated by francophones and anglophones and took in "mendicants" of both sexes (Lapointe-Roy 1987 :202). At the time it was created, it was to remedy the situation of the many indigents who begged without permits in the streets of Montreal. It was to:
>
> "provide work for these needy, shelter them and reform them. Mendicants who refused both work and reform through work or any other form of relief were to be considered swindlers and confined for vagrancy." In other cases, in that day, people without means were imprisoned. Thus, a distinction was made between the clientele of the Workhouse and that of the House of Correction: the first accepted work, a form of rehabilitation through confinement and imposed discipline; the second was quite simply incarcerated for having disturbed the public peace (Lapointe-Roy, 1987, p. 200).
>
> Indigents admitted to the *Maison d'industrie* received shelter and food. Men, women and children slept in separate dormitories. During the day, all went about their business. On admission, the poor were informed of the obligation to work according to their skills and abilities. A timetable set the rising hour at six o'clock, from October to March. The workday, punctuated by meals and recreation, ended at six o'clock in the evening, except from Saturday afternoon until Sunday evening, which was time off. The hour of retiring was nine o'clock at night. Anyone residing in the house was cared for without charge.
>
> Residents needed a trustee's permission to receive visitors or leave the establishment, or to consume alcohol. The published regulations stipulated mandatory attendance at religious services on Sundays and public holidays.

> Any breach was punished by deprival of food or additional labour. These "regulations" of 1819 are the only ones known of. They were likely applied to varying degrees depending on the circumstances, until Saint Bridget's Refuge was established, in 1865.
>
> The principle of the workhouse was to rehabilitate mendicants through work and an ordered life. In Montreal, it seems that the main labour assigned to men was the breaking of stones for city streets. Sometimes, they made mattresses and dust mops, worked with wood or frayed old rigging. The women spun wool or sewed. *[Translation]*

Box 6: The Substitution of Unemployment Insurance with Social Assistance

By way of unemployment compensation, assistance gradually took the place of social insurance owing to the rise in chronic unemployment and unstable jobs and to the restrictions placed on unemployment insurance programs.[4] The toughening of unemployment insurance rules took several forms and was seen in a number of countries of Europe, in the United States and in Canada from the 1980s until quite recently (Bassi, McMurrer, 1997; Chassard, Bosco, 1998; Fortin, 1997). This shift towards assistance meant, above all, a decline in status for the unemployed affected by it, i.e., their greater economic vulnerability.

The Effects of Unemployment Insurance Reforms on Social Assistance in Quebec
Pierre Fortin has studied, notably with Pierre-Yves Crémieux, the effects of the reforms of the Canadian unemployment insurance system, in the 1990s, on the work force and on the costs of provincial social assistance programs. About Quebec, the author wrote: "The 1996 *Employment Insurance Act* alone will ultimately put 36,000 more people on income security and will cost the Quebec treasury about 157 million dollars. These effects will be spread over a full decade, but 90 percent will be felt in the next five years" *[translation]* (Fortin, 1997).

Also, in Quebec, the employment situation is of primary importance in the dynamic of social assistance entries and exits. First of all, the profile of social assistance recipients shows that the majority are unemployed workers. In fact, about 60 percent of employment insurance recipients have work experience (MSS, 2000b, p. 6). In 1999, nearly 47 percent of new social assistance entrants were admitted to the system after having exhausted their employment insurance benefits (MSS, 2000a) or because they were not eligible for employment insurance (MSS, 2000b, p. 6).

Box 7: The AGIR Measure (adapted from Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 94)

AGIR (Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi) is a compulsory measure that targets WEIP recipients in the "non-participation" category who have been receiving assistance for more than 12 consecutive months and are considered ready for employment.

The proposed activities extend over seven weeks. They consist in a series of meetings (five group meetings and individual meetings) with the following objectives: "to provide information to participants, to help them identify their goals and opportunities and to prepare

them to conduct an effective job search" *[translation]* (p. 94). According to the members of the Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, the results of the AGIR evaluation confirm that it "functions more as a measure of compliance control and deterrence than as a true insertion measure" *[translation]* (p. 94). Thus, in December 1995, the insertion rate of recipients who had completed their participation in activities (15 percent employed or no longer on social assistance, and 7 percent participating in another employability measure) was comparable to the insertion rate of recipients who had not participated in a measure (15 percent). The most remarkable finding about the AGIR measure, according to the authors, is the higher insertion rate (25 percent, with a net effect of 10 percent) of recipients who did not participate.

Box 8: News Release: Office of the Minister of Social Solidarity—The Individualized Integration, Training and Employment Plan for 18- to 24-Year-Olds (MSS, 2000k)

> INCREASED SUPPORT FOR YOUTH INTEGRATION IN EMPLOI-QUÉBEC, 1 Dec. 2000 - "More than ever before, young income security recipients under age 25 who are able to work will have access to individualized services and measures adapted to their needs. The new service offering will provide exceptional support for their job-search activities," said Minister of Social Solidarity André Boisclair. This service offering takes the form, notably, of individualized plans for youth ages 18 to 24. "Emploi-Québec has the human and financial resources needed to put these young people on a path leading to their labour market re-integration. Starting February 1, 2001, each one, unless already participating in a concrete process, will be required to attend an interview to evaluate their employment assistance needs," said the Minister of Social Solidarity. The Minister explained that a young person could then choose from among measures adapted to his situation, such as support activities and supervision of his own job search initiatives. We would point out that the activities of the individualized plan will be agreed on with the employment assistance officer and, in the event of a disagreement, the young person will have access to a review mechanism. Minister Boisclair was pleased with the ongoing attention of his colleague, Minister of State for Labour and Employment Diane Lemieux, to implementing an individualized plan well suited to the needs of young people. The Minister said that if someone refused to participate in a plan, the reasons for this refusal would be properly assessed before any reduction in financial assistance was made. As is the case with *Destination emploi*, the young person will be able to change his mind at any time. Moreover, these reductions in financial assistance are gradual and lower than initially planned.
>
> A MATTER OF RECIPROCITY
> "The State has the responsibility to provide ongoing support to recipients in their job-search initiatives by offering them services adapted to their needs, but the recipients remain the primary ones responsible for their road to employment," said Mr. Boisclair. The Minister recalled that the young person, like all recipients, has the obligation to take steps to find suitable

employment. That is the principle of reciprocity. "We believe that the obligations to be fulfilled by the government and recipients are key elements of the social contract of solidarity underlying the income support system," Mr. Boisclair said. The Minister recalled that it is the duty of society to step in to prevent the long-term exclusion of Quebeckers, particularly young Quebeckers who have not yet developed a significant attachment to the labour market. "With the individualized plan offered by Emploi-Québec, there is more support for young recipients than ever before," Mr. Boisclair concluded. *[Translation]*

Box 9: *Solidarité Jeunesse*: Commitment of Solidarity (MSS, 2000j)

Partners' Declaration

- Whereas the partners wish to work together to combat the social and economic exclusion of youth in all its forms;
- Whereas the insertion of the most disadvantaged youth is a responsibility that must be shared by all participants in our community;
- Whereas there is a need to work together so that all youth find the place within our community to which they aspire and have the desire to assume that place;
- Whereas there is a need to provide youth with solutions other than the granting of an income security benefit;
- Whereas the *Solidarité Jeunesse* project is a concrete initiative that will enable youth to work for their future and achieve success and their full participation in working life.

We, partners in the National Capital Region, undertake to:

- **Work actively** to achieve the national objective of ensuring that 75% of youth under age 21 who are eligible for income security return to school, find employment or enrol in training within 18 months of making their claim.
- **Work together** to increase the capacity of institutions, organizations and businesses in our region to accommodate youth so that they can successfully move towards a return to school, training or employment as quickly as possible.
- **Promote** the prosperity of our region and job creation by encouraging greater participation of youth in the regional and local economy.
- **Offer** ongoing assistance to more than 1,200 potential young income security claimants in the National Capital. *[Translation]*

Mr. André Boisclair
Minister of Social Solidarity

Mr. Jean-François Simard
MLA for Montmorency

Mr. Martin Bouchard
Representative, Carrefour jeunesse-emploi
Charlevoix et de la Côte-de-Beaupré

Mr. Patrick Simard
Chairman, Beauport Board of Trade

Box 10: *Le Fonds de lutte contre la pauvreté* (MSS, 2000k,l)

Le Fonds de lutte contre la pauvreté is an initiative dating back to the Summit on the Economy and Employment in November 1996, and renewed at the Quebec Youth Summit in February 2000. The Minister of Social Solidarity is responsible for administering it and Emploi-Québec assures "regional and local management." This project, with a budget of 160 million dollars in the coming three years, supports "projects aimed at job preparation, job creation and job integration which are carried out by promoter organizations [non-profit organizations, cooperatives, municipalities, regional county municipalities and, in some instances, private companies] to help economically needy persons enter the labour market." *Le Fonds de lutte contre la pauvreté* favours projects that focus on target groups such as employment assistance recipients, immigrants, visible minorities and women. The job preparation projects generally consist in training, counselling and employability enhancement activities. The job integration projects all include a "period of apprenticeship and learning followed by work experience," whereas the job creation projects are aimed at hiring "economically needy persons" in new jobs.

Between June 12, 1997, and March 31, 2000, 2,943 projects were subsidized, creating, according to the Ministry, 26,221 jobs, training placements or work terms. Nearly 80 percent of participants were social assistance recipients. Sole-support parents accounted for 20 percent of participants.

Box 11: Quebec's Family Policy (1997) (MFE, 1999)

In 1997, Quebec undertook a vast reform of its family policy. The government reaffirmed three broad objectives, by means of three new provisions, namely:

- to ensure equity between families by providing greater assistance to low-income families: *the integrated child allowance*;
- to promote child development and equal opportunity: *educational services and daycare services;*
- to facilitate the reconciliation of parental and employment-related responsibilities: the *parental insurance plan* (MFE, 1999).

The Integrated Child Allowance
The integrated child allowance (ICA) replaces the basic family allowance, the allowance for young children and the allowance for newborn children (while taking into account the federal Child Tax Benefit). The ICA is calculated based on family income, the number of children and the type of family (single-parent or two-parent). It is paid up to age 18 and covers the basic needs of children in low-income families. This new allowance replaces the income security component intended to meet the needs of the child. These needs are assessed annually at 3,900 dollars for the first child of a single-parent family and at 2,600 dollars for the first

child of a two-parent family, and at 2,400 dollars for each subsequent child. The former allowance for handicapped children was preserved. Quebec families may be entitled to tax credits.[5] The tax credits for dependent children, for single-parent families, for post-secondary studies and for any other dependants[6] are non-refundable. There are also four refundable credits: for daycare costs,[7] for the QST,[8] for adoption costs, and for the housing of elderly parents. The families of low-income earners may benefit from the family tax reduction.[9]

Educational Services and Daycare Services

New services were created: a network of child care centres, and government-subsidized low-cost daycare places (5 dollars a day). Optional full-time kindergarten for 5-year-old children was also introduced. The child care centres offer parents educational daycare services. Daycare services in schools and non-profit daycare centres were also brought in.

Subsidized daycare places were offered, as of September 1997, to 3- and 4-year-old children and were to eventually be introduced for 2-year-olds, then 1-year-olds and, finally, infants. Parents receiving social assistance would be entitled to 23.5 free hours a week of these education and daycare services. After that, the Ministère de la Solidarité sociale would assume the cost for recipients participating in an employability initiative. The families of low-income earners eligible for PWA and paying daily daycare costs of 5 dollars, would receive the maximum daily compensation of 3 dollars.

The parental insurance plan

The Quebec parental insurance policy is still not in force,[10] as it cannot be implemented until negotiations have taken place with the federal government on the transfer of more than 500 million dollars out of the employment insurance fund.[11] According to the initial proposal, the Quebec plan would have the following characteristics: coverage of all employees and self-employed workers (not currently the case under the federal program) with insurable earnings of over 2,000 dollars; the income-replacement rate would be higher (75 percent of net income) than those of maternity benefits and parental benefits under employment insurance (55 percent of gross income); there would be no provision for a qualifying period; it would include a new 5-week paternity leave.

The Quebec parental insurance plan is a current file. Early in June 2000, Minister of State for Health and Social Services Pauline Marois tabled Bill 140 respecting parental insurance, for the creation of a Quebec program of parental leave. This was intended to force negotiations with the federal government, which had once again been stalled, since April 2000.[12] The Quebec government had decided to take the matter to court should Ottawa refuse to resume talks, according to one government source.

The parental leave program, outlined in the Bill, would cost 666 million dollars, of which 532 million would come from a transfer of the contributions paid into the employment insurance fund, that is, the amount paid annually by Quebec businesses and employees into the federal fund to cover parental leave. The Quebec program would take the place of the federal parental leave program, for which Ottawa had announced an increase effective December 31, 2000 (Dutrisac, 2000b). The Quebec program would also give parents two income-replacement options to choose from: 70 percent of gross income for 25 weeks

and 55 percent for the next 25 weeks, or 75 percent of gross income for 40 weeks. The maximum insurable income would be 52,500 dollars (versus 39,000 dollars under the federal program). The Quebec plan would cost 44 millions (6.6 percent) more than the enhanced federal program. A resolution of the provincial legislature was also adopted making Quebec the operating agent of the family policy.

Box 12: Employment Assistance Program (August 2000) (MSS, 2000h)

Situation of Women

- Women represented 51.8 percent of all adult recipients in August 2000.
- Women accounted for 56.8 percent of all youth recipients under age 25.
- While the proportion of women is greater, the number of women on employment assistance has declined more rapidly than that of men. The number of women recipients dropped 5.6 percent between August 1999 and August 2000, whereas the decline for men was 4.5 percent.

Of the 222,044 female recipients under the Employment Assistance Program in August 2000:

- 37.8 percent presented no limited capacity for employment;
- 34.9 percent presented a temporarily limited capacity;
- 27.3 percent presented a severely limited capacity for employment.

The main reasons for the temporarily limited capacity of the 77,439 female recipients concerned were, in order of importance:

- 57.0 percent with a dependent child under age 5 or pregnant;
- 30.8 percent because of age (age 55 or over);
- 9.7 percent for health reasons.

Box 13: Situation of Single-Parent Families, Employment Assistance Program (August 2000) (MSS 2000h)

	August 1999	August 2000	Annual Rate of Change (%)
Adults under age 30	97,034	87,634	- 9.7
Youth under age 25	53,664	48,351	- 9.9
Single-parent families	74,357	66,625	- 10.4
Adults born outside Canada	71,701	68,898	- 3.9

There are 66,625 single-parent families. They represented, in August 2000, 17.6 percent of all households.

- In one year, between August 1999 and August 2000, the number of single-parent families declined by 7,732 (10.4 percent).
- The proportion they represented of all households fell more than one percentage point, from 18.7 percent in August 1999 to 17.6 percent in August 2000.
- Half of sole-support parents on employment assistance (50.9 percent) presented a temporarily limited capacity for employment. The main reason cited (88.2 percent) was the presence of dependent children under age 5 (including pregnancies).

Box 14: New Entries[1] to the Employment Assistance Program, August 2000 (MSS, 2000h)

	Number of Households	Percentage	Number of Recipients	Percentage
End of E.I. benefits[2]	1,700	17.1	2,641	17.2
Loss of job with no E.I.[2]	2,078	20.9	2,836	18.4
Inadequate E.I.[2] benefits	456	4.6	716	4.7
Subtotal	4,234	42.5	6,193	40.2
Loss of the spouse	782	7.9	1,669	10.8
End of full-time studies	385	3.9	533	3.5
Insufficient income	1,677	16.8	2,677	17.4
Awaiting income	127	1.3	206	1.3 5
Other reasons	2,750	27.6	4,117	26.7
TOTAL	9,955	100	15,395	100

Notes:
[1] Denotes the number of approved applications for employment assistance benefits in August 2000.
[2] E.I: employment insurance.

Box 15: Women and Job Training (excerpt from the Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence, site of the Fédération des femmes du Québec, http://www.ffq.qc.ca/marcheQuébec/pourquoi/Québec.html, consulted February 12, 2002)

> New occupational, technical and even university training programs have been developed to meet the needs of new growing economic sectors. Most of these new programs, however, are aimed at youth in initial training and are not particularly well adapted to the reality of adults. This is the case, notably, for women with dependent children (and especially sole-support mothers) or even for women with no government financial support (chequeless women). With no real access to education, that is, without the financial support they need to return to school, these women are deprived of the essential means that would lift them out of poverty.
>
> Indeed, women with dependent children face many difficulties when they decide to return to school. When they have young children, their availability, in some cases, may be limited and they can study only part-time. But this often proves impossible, as most job training courses at the secondary and

technical level are full-time and even, in some cases, intensive to meet certain requirements of adults.

For these women, access to the system of loans and bursaries is also a problem. Not only does this system undervalue the real costs related to children, but it also fails to recognize the financial autonomy of women. Thus, a woman whose husband receives employment income usually cannot have access to the system of loans and bursaries, particularly if she wants to study part-time. That is why, knowing the limits of the current system of loans and bursaries for women with dependent children, we can assert that this policy will considerably limit the access of these women to qualifying job training. *[Translation]*

Box 16: Categories of Eligibility for Social Assistance, Ontario (1981-1987)[13] (excerpt from Ontario 1988, p. 28)

Family Benefits (FBA)
People 65 years old or over who are ineligible for old age security (usually immigrants)
People with disabilities
People who are blind
People deemed "permanently unemployable"
Single women 60 to 64 years old
Spouses of FBA recipients
Single parents, widows or widowers
Single parents, deserted
Single parents, divorced
Single parents, separated
Single parents, unwed
Single parents whose spouses are in institutions
Participants in Vocational Rehabilitation Services
Foster parents
Parents of handicapped children
Persons whose circumstances do not fit the rules; benefits can be granted by Cabinet under the Order-in-Council provision

General Welfare Assistance (GWA)
People unable to obtain regular employment (known as "unemployed employables")
Single parents
People in temporary ill health
People in permanent ill health
Foster parents

Box 17: Ontario's Social Assistance System: A "Hierarchy of Deservingness"

In Ontario, the benefit rates are based on a "hierarchy of deservingness" (Ontario, 1988, p. 145), that is, the deserving poor are treated more favourably than are the undeserving poor. Thus, social assistance benefits are higher for those considered unemployable (family benefits) than for those considered employable: "From the evidence of actual benefits paid, blind and disabled persons, along with their families, are deemed most deserving, while young people and those who are considered employable rank as least deserving" (Ontario, 1988, p. 145).

> Families headed by blind persons receive the highest level of benefits and enjoy the highest asset limits and the highest earnings exemptions. Blind people do not have to seek employment, although if they do work they are not automatically excluded from assistance after an arbitrary number of hours worked, as are single parents. They are not subject to employability testing, as are employables, and 18- to 20-year-old blind recipients can live anywhere, unlike other 18- to 20-year-olds, who cannot receive benefits if they live at home. Self-employment does not disqualify blind people as it does other applicants; there are no waiting periods for eligibility, and no level of discretion can affect their entitlement.
>
> Young, single employables, on the other hand, receive the lowest possible level of allowance, may retain only a low level of assets (if any), and are subject to the lowest earnings exemption (if any). They can be refused assistance if they show a poor work history and unwillingness to take training. To receive assistance they must look for work or go to school; or they may not be eligible at all of they are living at home.
>
> We do not wish to suggest that disabled persons do not deserve a preferred status based on additional need. Rather our concern, as noted earlier, is that the minimum possible use should be made of approaches that involve mixing express or implied value-laden or moral judgements with the determination of need. To the extent that the needs of disabled persons - or any other group, for that matter - are demonstrably greater than those of another category, such recipients should have a presumptive entitlement to a higher level of benefits. The question becomes whether the higher benefits currently given to disabled persons accurately reflect their higher levels of need.
>
> Many of the other differences reflected in the 'hierarchy of deservingness' are less amenable to rational explanation. A 60- to 64-year-old woman receives almost twice as high a benefit as a man in the same age category. This perhaps reflects the historical view that men have a greater obligation to work, but today the differentiation can only be described as overt sexual discrimination. As noted earlier, unwed, separated, and deserted mothers face a three-month waiting period for FBA, while there is no such requirement for divorced or widowed single mothers. Whatever social labelling may

> have been thought appropriate in an earlier era to distinguish between circumstances over which it was felt one had control and those over which it was felt one did not, there is no longer any place in the social assistance system for such distinctions." (Ontario, 1988, p. 145-147)

In view of the categorization of Ontario's social assistance system, the Committee put forward recommendation 9: "In the short to medium term, the number of social assistance categories should be reduced to three: handicapped persons; people in need who must respond to an offer of opportunity planning; people in need who are encouraged but not required to respond to an offer of opportunity planning" (Ontario, 1988, p. 147).

Box 18: The Definition of "Spouse" as Amended in 1995 (Ontario Regulation 222/98, *Ontario Disability Support Program Act*, subsection 1(1))

"Spouse", in relation to an applicant or recipient, means,

(a) a person of the opposite sex to the applicant or recipient who together with the applicant or recipient have declared to the Director or an administrator under the *Ontario Works Act, 1997* that they are spouses,
(b) a person who is required under a court order or domestic contract to support the applicant or recipient or any of his or her dependants,
(c) a person who has an obligation to support the applicant or recipient or any of his or her dependants under section 30 or 31 of the *Family Law Act* whether or not there is a domestic contract or other agreement between the person and the applicant or recipient whereby they purport to waive or release such obligation to support,
(d) subject to subsection (3), a person of the opposite sex to the applicant or recipient who is residing in the same dwelling place as the applicant or recipient if the social and familial aspects of the relationship between the person and the applicant or recipient amount to cohabitation and,
    (i) the person is providing financial support to the applicant or recipient,
    (ii) the applicant or recipient is providing financial support to the person, or
    (iii) the person and the applicant or recipient have a mutual agreement or arrangement regarding their financial affairs.

Box 19: The Ontario Works Program: Goals, Participation

The Goals of Ontario Works (adapted from CCDS, 1998b, p. 125)

- Reduce the social assistance caseload
- Reduce the overall costs of social assistance
- Get people off social assistance
- Help social assistance recipients find employment
- Develop the short-term work skills of program participants
- Make employment more attractive financially than social assistance

- Reduce the rate at which people return to social assistance and increase the rate at which they return to employment
- Reduce long-term dependence on social assistance

To this statement of goals should be added that of making "a contribution to your community," as the Ministry put it in its presentation of community placements: these placements provide "an opportunity for you to make a contribution to your community while you learn basic work and life skills, gain experience and make contacts for future employment. Community placement projects and activities must benefit the community" (MCSS, 1997).

"What does it mean to be part of Ontario Works?
You will be required to take active steps to find a job in order to receive your social assistance cheque. This means you could be asked to work at a community placement, train for a job, take a job or look for work. And, you must take any paid job offered to you for which you are physically capable. Your caseworker will work with you to determine which parts of Ontario Works will best help you find the fastest way back to work" (Ontario, 1997, p. 1).

Box 20: The Ontario Works Program: The Path of Recipients (CCDS, 1998b)

Before an applicant participates in workfare measures, the first step of the Ontario Works process is to determine whether they meet the needs-based test for social assistance. If so, the service delivery officer determines whether the recipient is employable. In the service delivery process set in motion once these two conditions are met, the service delivery officer (municipal employee) seems to be the one who determines the direction the recipient should follow. The driving principle on which the officer makes this determination is to find "the shortest route to paid employment." From this perspective, any job is a good job.[14] Persons participating in the program sign a "participation agreement" with the caseworker. This agreement sets out the steps the recipient "will take to find a paid job."[15] An administrative leaflet is a form of "notice."[16]

Participants can propose either a community placement or an employment placement. As a rule, however, during the first four months of assistance, before being referred to community participation or a training or vocational guidance activity, recipients must conduct an active self-directed or structured job search. They may also have access to basic education, such as enrolment in French or English language classes. Not all activities are compulsory.[17] Participants in workfare activities may, in addition to receiving the usual benefit, be reimbursed the expenses incurred to purchase work clothes or for transportation.

If these four months of looking for work prove fruitless, the case manager refers the recipient to a placement agency whose mandate is to facilitate his job search by helping him "find employment and get off social assistance," or even support participants interested in establishing their own business.[18] The agency is paid only if the "joint efforts" bear fruit. Registration with a placement agency is for a maximum of 10 months.

Once registered with an agency providing self-employment assistance, the recipient has 18 weeks to prepare a "business plan" describing in detail the future activities of the company and the means established to guarantee its success. Once the business plan is approved, the recipient-entrepreneur has eight more weeks to "prove" that the business is generating income. The recipient can register for up to 60 weeks, or about 14 months, with an agency providing self-employment assistance. For certain types of company, up to three additional months may be granted.[19]

The person who is referred to a training program may be exempt from participating in other components of the Ontario Works program. However, it is made clear that during holiday periods, the individual must look for work, accept temporary employment if it is offered to him, or agree to work up to 17 hours a week, or 70 hours a month, in the context of a community placement.

Box 21: Activities of the Ontario Works Program (Ontario, 1996)

Employment Support
Job search services, referral to basic education and job-specific skills training. These activities are intended to prepare recipients for employment and support them in their search for paid employment "by the shortest possible route." Examples are job banks or job clubs.

Community Participation
Community service projects sponsored by communities and public and non-profit organizations. The purpose is to enable participants to contribute to their community, to build basic networks, to provide them with valuable experience and job skills to help them move into the paid labour force. Placements are for a maximum of 6 months; they may last up to 11 months if they include skills training. Recipients must work no more than 17 hours a week (70 hours a month), which corresponds to the recipient's benefit level divided by the minimum wage. Recipients have the rest of the week to look for paid employment. Placements may be proposed by community groups and non-profit organizations or by the recipients. Recipients may suggest volunteer work as a community participation.

Employment Placement
This is a specific measure for job-ready recipients. It may consist in self-employment or development of the recipient's own business. Placement agencies can play an important role in the employment integration process of recipients. In fact, the government pays certain bonuses to an agency when it places a recipient and again if they are still in the job after six months. For-profit placement agencies are not disqualified from the service delivery process.

Box 22: Ontario's Zero Tolerance Policy on Social Assistance Cheats

On April 1, 2000, "Ontario's zero tolerance policy on social assistance cheats" took effect. Anyone convicted of social assistance fraud was permanently banned from receiving benefits in the future. These tough measures were aimed at ending social assistance fraud in Ontario (MCSS, 2000b). "Speaking in front of the presses where social assistance cheques are printed, Harris said, 'Welfare cheaters aren't beating the system. They're cheating their neighbours

and the hard-working taxpayers of Ontario. Even worse, they're cheating those on welfare who play by the rules and are truly in need'" (MSSC, 2000b). "'We will not sit by and let fraud artists rip off the people of our province,' said John Baird, Minister of Community and Social Services. 'In Ontario, welfare is meant for the men, women and families who really need it. Not for the cheats'" (MSSC, 2000b). "Mr. Harris also stated: 'We have a simple message for those who have been cheating the system and that message is enough is enough. Welfare fraud will not be tolerated in Ontario. (...) [I]f you are convicted then you will be cut off. (...) We're just saying zero tolerance. That's it'"[20] (Brennan, 2000). "'Our welfare fraud measures serve as a deterrent,' said Baird. 'We will not tolerate anyone cheating the social assistance system and the hardworking taxpayers who support it'" (MSSC, 2000c). "'I don't like the prospect of cutting any person off social assistance, but we can't allow people to rip off a system designed to help those truly in need,' said Baird. 'This policy is not about saving money – it's about preserving the integrity of the system'" (MSSC, 2000d). Disqualification for life of those individuals identified as cheaters was the radicalization of a strategy followed for several years by the Harris government. An anti-fraud program includes notably a provincial hot-line the public can call to report cheaters and known instances of abuse. The NDP government had also undertaken similar initiatives (Morrison, 1998, p. 4).

Consultation Plan for Mandatory Drug Treatment

In November 2000, Minister John Baird unveiled a "consultation plan for mandatory drug treatment," whose goal is to "help [addicts] to get off drugs, off welfare and back on their feet again." (MCSS 2000e). "I've heard stories of people using their welfare cheques to fee their drug habit - instead of feeding their own children," the Minister said at a news conference (MCSS, 2000f). The government's action was presented as a humanitarian intervention (MSSC, 2000f). The content of the policy is still uncertain, but the Ontario government has already opted for a compulsory approach to drug treatment and for the imposition of stiff penalties for those who fail to comply with the new obligations that are to be issued: "[T]hose who refuse treatment or who won't take tests on request will lose their benefits."

Box 23: Objectives and Evolution of the New Brunswick Works Program (HRD-NB, n/a)

Objectives and Activities

The purpose of the project was to help participants (for a maximum of three years) as they moved through the various stages from financial support to self-sufficiency. This included an initial job placement, academic upgrading, summer internships, skills training and the transition to employment. Participants could receive HRDC income support in the form of a training allowance and compensation for child care expenses, if applicable, for a maximum of 156 weeks. The participants were then considered non-clients. They could, however, be entitled to the health card and special benefits, including any necessary top-up of the basic rate. They were not entitled to child care services.

The amount saved by HRD-NB in not paying assistance to the participants was reallocated to a training development fund. In turn, this fund was used to pay the expenses related to the acquisition of new skills and other services. HRD-NB case managers played a key role in identifying services and ensuring that they were well suited to the participants; in maintaining links during the transition between employment, educational services and occupational training;

in facilitating all necessary interventions at each step of the way; in developing case plans; in updating information about participants for the full range of services; in supporting project evaluation; and in ensuring the follow-up of participants.

Participants could earn their high-school diploma and acquire post-secondary training. Counselling was also provided on family violence or stress management related to the balancing of employment and family conflicts. Information on sexual harassment in the workplace was also among the activities related to employment integration (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 72).

Evolution of the Program

The first group completed the initial phase of academic upgrading in June 1993 and then began a seven-week training period, before returning to school in September. It became apparent the year before that not all participants could earn their high-school diploma within the prescribed time. New programs for occupational skills development were therefore set up to help participants pursue their career goals. A work orientation course was added to the program to prepare the participants in the second group for this major life change. In addition to learning more about employers' expectations, the participants acquired various life skills, such as the balancing of family and work responsibilities and budgeting.

Program funding was 177 million dollars over six years. Some 2,800 people participated, 80 percent of whom were women (Gorlick, Brethour, 1999, p. 7-8). During the development of the program, "consideration was given to promoting well-paid jobs for women, primarily low-income female lone parents" (Gorlick, Brethour, 1999, p. 8). The evaluative aspect of this program was preponderant given its pilot-project status. The results of the evaluation were to be available in 2001 (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 13).

Box 24: Self-Sufficiency Project (SSP): Key Features of the Earnings Supplement for Applicants (excerpt from Michalopoulos *et al.*, 1999, p. ES-2)

Full-Time Work Requirement

Supplement payments are made only to eligible single parents who work full time (an average of at least 30 hours per week over a four-week or monthly accounting period, whether in one or more jobs) and who are not receiving Income Assistance.

Substantial Financial Incentive

The supplement is calculated as half the difference between a participant's earnings from employment and an "earnings benchmark" set by SSP for each province. The benchmark for each province was set at a level that would make full-time work pay better than Income Assistance for most recipients. During the first year of operations, the benchmark was $37,000 in British Columbia [and $30,000 in New Brunswick[21]]. The benchmark, which was $37,625 in 1996, has been adjusted over time to reflect changes in the cost of living and generosity of Income Assistance. The supplement is reduced by 50 cents for every dollar of increased earnings. Unearned income (such as child support), earnings of other family members, and number of children do not affect the amount of the supplement. The supplement is roughly equal to the earnings of many low-income earners (before taxes and work-related expenses).

Targeted at Long-Term Recipients
Eligibility for the supplement is limited to long-term social assistance recipients (with at least one year of IA receipt). As a result, members of the applicant experiment had to stay on Income Assistance for the first year after entering the study to establish eligibility for the supplement.

One Year to Take Advantage of the Offer
If an IA recipient became eligible to receive the supplement at the end of the first year, she was informed that she could sign up for the supplement if she found full-time work within the next 12 months (in other words, in the second year). If she did not sign up within 12 months, she could never receive the supplement.

Three-Year Limit on Supplement Receipt
A person may collect the supplement for up to three calendar years from the time she began receiving it, as long as she is working full time and not receiving Income Assistance.

Voluntary Alternative to Social Assistance
People cannot receive IA payments while receiving the supplement. No one is required to participate in the supplement program; however, after beginning supplement receipt, people may decide at any time to return to Income Assistance, as long as they give up supplement receipt and meet the eligibility requirements for Income Assistance. They can also renew their supplement receipt by going back to work full time at any point during the three-year period in which they are eligible to receive the supplement.

Box 25: Self-Sufficiency Project (SSP): The Findings in Brief (excerpt from Michalopoulos *et al.*, 1999, p. ES-3-4)

In the applicant study,[22] SSP's supplement offer resulted in significant changes in full-time employment, earnings, income, and poverty. Furthermore, at the end of the follow-up period covered in this report, the cost of supplement payments was more than offset by reduced IA payments and increased tax revenues.

The major findings of this report are as follows:

- **By supplementing earnings to make work pay, SSP substantially increased employment.** During the last six months of the 30-month follow-up period, SSP's supplement offer increased both full-time employment and employment overall by about 12 percentage points. There was little change in part-time employment. Thus, SSP appears to have encouraged people who would not otherwise have worked to work full time but had little discernible effect on the work effort of people who would have worked part time.
- **Because many new social assistance recipients are relatively skilled, SSP resulted in numerous high-wage jobs.** About one-third of the additional employment generated by SSP paid $10 or more per hour, considerably above the statutory minimum wage of $7 per hour; about half the additional employment paid close to the minimum wage.

- **By requiring full-time work, SSP increased earnings by more than a third.** Because SSP requires people to work full time to receive the supplement (and because SSP had such a large effect on employment at high-wage jobs), SSP generated large increases in earnings. During the last six months of the follow-up period, program group members earned on average $836 per month, compared with $613 per month for control group members, an increase of $223 per month, or $1,338 over the six-month period.

- **Most supplement payments are going to people who would have remained on Income Assistance without the supplement offer.** In the last six months of the follow-up period, SSP reduced the proportion of program group members receiving Income Assistance by 11 percentage points. During this same period, however, 19 percent of the program group received a supplement payment. The fact that the proportion of program group members receiving SSP payments is greater than SSP's impact on the proportion receiving Income Assistance suggests that some people receiving supplement payments would have left Income Assistance even without SSP's incentives. The fact that substantially fewer program group members than control group members received Income Assistance implies that SSP payments are also going to many people who would have continued receiving Income Assistance without the SSP offer.

- **SSP led to no increase in net public transfer payments.** To qualify for supplement payments, program group members had to leave Income Assistance and work full time. Furthermore, they had to pay income and payroll taxes on their earnings and income taxes on their supplement payments. Because of SSP's large impact on earnings, the combination of increased tax revenues and reduced IA payments more than offset the cost of SSP supplement payments.

- **SSP reduced poverty by a substantial amount.** SSP encouraged people to work by using the "carrot" of financial incentives, not the "stick" of reduced welfare benefits. As a result, SSP's large effect on earnings reduced by 11 percentage points the proportion of families below Statistics Canada's low income cut-off. This is a substantial reduction in poverty, perhaps the largest reduction in poverty ever resulting from a program that does not increase government transfer payments.

Box 26: New Brunswick's Learnfare Program (HRD-NB, n/a)

Since September 1995, young recipients under age 21 have been required to attend school or participate in training, retraining or upgrading measures.[23] Those who fail to do so are penalized: they lose either their benefits or their eligibility for assistance. This new set of rules is grouped into what the government calls the *Youth Policy*.[24]

The *Youth Policy* is for applicants or clients ages 16 to 20 inclusive who are no longer living in their parents' home. It is intended "to support and encourage youth in obtaining their high school diploma and/or in acquiring additional education or training." Through the Youth Futures program and "in partnership with the public school system," the persons concerned receive counselling and career advice essential in order for them to stay in or go back to

school. All youth must have an "active case plan which is to be approved and monitored by HRD-NB."

The *Youth Policy* provides different benefit rates according, essentially, to participation or non-participation in training or upgrading programs (participation and non-participation benefit rate). This adjustment of benefit rates according to the criterion of participation in measures is, in itself, a disguised job transition requirement. The recipient is classified as "participating" if they are an applicant (not client) and have a Medical Report which states the youth cannot participate in training; if they are attending school or a training institution; if they are participating in a rehabilitation program; or if they are participating in a remedial program, or are "willing to participate but are not capable of participating or there is no opportunity available to them at the present time." Youth who do not meet the above criteria are considered "non-participating." Certain groups are not subject to the *Youth Policy*, including "single parents" age 19 years or over.

The rates vary greatly according to participation status. Thus, a single person receives a monthly allowance of 300 dollars if considered "participating," and 50 dollars if considered "non-participating." For "single parents" ages 16 to 18, the rates for participation and non-participation are 700 dollars and 300 dollars, respectively.

The *Youth Policy* sets out the rules applicable to difficult situations. Thus, in cases of drug or alcohol addiction, participation in a rehabilitation program or in therapeutic services is considered part of the case plan. The recipient is then considered "active." Also, in certain cases of family violence, a youth who is already attending school may be eligible for the participating rate. Finally, for students with learning disabilities, the Case Manager "will discuss each case individually with the school before a decision is made regarding the appropriate rate for the Youth."[25]

While participating in measures, the recipient must meet a number of requirements, defined in terms of attendance and grades:

> Youth are expected to maintain full attendance during all components of training. Service provider(s) may determine an acceptable absenteeism rate and grade point average. In the absence of a policy on absenteeism, absences in excess of 10% per month and/or habitual tardiness will not be tolerated and will be subject to review and action. Case conferencing with school personnel will be used to jointly make decisions regarding suspensions etc. Solutions should be explored to ensure students remain in active programs.

Participating youth who decide to quit school or training "will have their assistance reduced to the non-participating rate immediately." In the case of a suspension from school, the policy states that "the case manager will determine when assistance will be reduced but only after consultation with the school." After age 21, youth receiving assistance will have their rates adjusted to the appropriate rate of assistance and remain eligible for the services they were previously receiving.

Rates of Social Assistance for Recipients Aged 16 to 21 Years, According to Status of Participation, 1995	
SINGLE	
Participating	$300 per month
Non-participating	$50 per month
TWO OR MORE PERSONS (ALL YOUTH)	
All members participating	$600 per month
Not all members participating	$100 per month
TWO OR MORE PERSONS (NOT ALL YOUTH)	
Youth (16-18 years old) are considered a separate economic household if they are living with someone who is 21 years of age or older. The same applies to youth 19-20 years old living with someone who is 21 years of age or older. Participating and non-participating rates.	
SINGLE PARENTS AGED 16-18[1]	
Participating	$700 per month
Non-participating	$300 per month

Note:
[1] All parents aged 16-18 years of age inclusive are required to participate in parenting classes, "based on availability."

It is worth noting that single parents are entitled to the participating rate for six months following the birth of their child. However, it is stipulated that "the social assessment from Community Social Services (CSS) should indicate whether or not the responsibility for the child(ren) is shared by both parents." This assessment therefore indicates whether or not the household is a single-parent or a two-parent household (HRD-NB, p. 199).

Box 27: The New Hope Project: The Voluntary Approach to Combatting Poverty and "Dependence" [26] (adapted from Bloom, D., 1997, p. 86)

The New Hope project of Milwaukee, Wisconsin, was intended to address the structural problems underlying poverty and social assistance dependence (job shortage, low wages, reduced work hours, no medical insurance or child care services). The program was based on the idea that employment was the solution to these problems and would be preferred to assistance if wages were high enough to provide a comfortable living.

The program was for low-income individuals and families whose income was equal to or less than 150 percent of the poverty line. It did not target social assistance recipients: also eligible were wage-earners and the unemployed not receiving social assistance. The measures were designed to encourage employment and represent, in this regard, an alternative to traditional social assistance. *New Hope* provided job search assistance to the unemployed or to wage-earners wanting to make a career transition. Individuals unable to find employment on their own were offered minimum-wage jobs with non-profit organizations. Monthly wage subsidies were provided to people who worked less than 30 hours a week and whose income was below the poverty line and, when combined with the Earned Income Tax Credit (EITC),[27] brought the yearly family income above this line. These wage-earners could also benefit, through a financial contribution (based on their income and size of household), from medical insurance when they were not covered by their employer or Medicaid. Financial assistance intended to cover a portion of the expenses related to the care of children under age 13 was also provided.

Notes

[1] According to the individual who evaluated our report on the Saskatchewan government.

[2] According to the comments of the individual who evaluated our report on the government of Newfoundland & Labrador.

[3] The rest of our comment is based on MSSC, 1998b.

[4] We have already shown how, in the past, insurance and assistance institutions followed a trend towards reciprocal interaction, in France, as well as in Quebec and Canada (Morel, 1994).

[5] Income support is provided through a combination of cash transfers and fiscal measures.

[6] Credit for a child over age 18 who is not enrolled in studies.

[7] Deduction of a portion of child care costs excluding 5-dollar daycare places.

[8] When net income is below a certain level.

[9] This measure raising the no tax threshold of families.

[10] Initially, the program was to become effective January 1, 1998.

[11] The Quebec government bases its claim on section 69 of the *Employment Insurance Act*, which states that "employers and employees who participate in a provincial parental leave program that is at least as generous as the federal program are entitled to a reduction in the premiums they pay to the employment insurance fund" *[translation]* (Dutrisac, 2000b).

[12] In February, the Quebec minister tried to restart the negotiations. In April, Minister Jane Stewart announced she would wait until the enhanced federal program was in place in late December and subsequently evaluated, before proceeding (Dutrisac, 2000c).

[13] Some categories encompass subcategories not shown in this box.

[14] In the late 1990s, Alberta's minister of Family and Social Services adopted the same watchword.

[15] MSSC, 1997, "What does it mean to be part of Ontario Works?" site of the Ontario Ministry of Community and Social Services (http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/owiaf.htmlt).

[16] We have little information about the nature of the agreement.

[17] This was in fact the decision of the Social Assistance Review Committee with respect to counselling sessions.

[18] To be referred to the job placement component, participants have to meet certain conditions. They have to have been receiving social assistance for four months, to have been engaged in a self-directed job search for at least four months, and to have not been placed by a placement agency in the last 18 months.

[19] The recipient can have an exemption on business assets of about 10,000 dollars, calculated according to the type of business created. A business development loan may, in some cases, be deducted from the recipient's income and assets for the calculation of benefits.

[20] In the case of parents, only the children would be able to receive the social assistance.

[21] This level is high as it actually represents double the gross earnings of the vast majority of recipients (Berlin *et al.*, 1998m, p. vii).

[22] Many evaluation studies have been published: Bancroft, Currie, Vernon, 1995; Berlin *et al*,. 1998; Bloom *et al.*, 1997; Card, Robins, 1996; Linn *et al.*, 1998; Mijanovitch, Long, 1995.

[23] Youth ages 16 to 20 may also be covered by the policy governing youth in this age group "who are living outside of their parental home." (http:// www.gnb.ca/Fos-sfc/ POL-E/ policy1.htm#youth-policy).

[24] Incentive measures have also been adopted with the increase in employment earnings exemptions and the introduction of exemptions for recipients who become self-employed (CNBS, 1997, p. 28).

[25] A policy for "incarcerated clients" has also been developed.

[26] See also Brock *et al.*, 1997.

[27] The EITC is a wage supplement paid to low-income earners.

TABLES

1 Overview of the Situation in Canada, Eligibility for Mothers' Allowance, 1958 147
2 Canada Assistance Plan, Total Federal-Provincial Cost-Shared Expenditures for General Assistance, by Province and for Canada, 1980-1981 to 1994-1995 148
3 Canada Health and Social Transfer, by Province and for Canada, 1996-1997 to 1998-1999 149
4 Canada Assistance Plan, Number of Beneficiaries of General Assistance, by Province and for Canada, 1970-1971 to 1998-1999 150
5 Distribution of Social Assistance Cases and Recipients by Family Type, Canada, March 1998 151
6 Social Assistance Cases by Family Type, Quebec, Ontario, New Brunswick, March 1997 151
7 Percentage Change in Social Assistance Benefits in Quebec, Ontario and New Brunswick Between 1986 and 1996 152
8 Estimated Social Assistance Income, Selected Provinces, 1998 153
9 Proportion of Children in Female-Lone Parent Families Below the Low-Income Cut-Off, Before Tax, by Province and in Canada, 1980-1998 155
10 Labour Market Data, Single Mothers, Canada and Selected Provinces, 1996 156
11 WEIP: Financial Assistance 157
12 Financial Support Program: Financial Assistance 158
13 Change in Social Assistance Benefit Rates from 1988 to 1996 for Various Household Types, Quebec 159
14 Percentages of New Participations According to Participants' Status, Emploi-Québec, April 1 – October 24, 2000 160
15 Distribution of New Participations According to Participants' Status, Quebec, 2000 161

Table 1: Overview of the Situation in Canada, Eligibility for Mothers' Allowance, 1958

	B.C.	Alta.	Sask.	Man.	Ont.	Que.	N.B.	N.S.	P.E.I.
RECIPIENTS									
Mother with one or more children	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ELIGIBILITY: (A) CONDITIONS									
Character	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Nationality	✓			✓		✓	✓	✓	✓
Residency	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Means test	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ELIGIBILITY: (B) CATEGORIES									
Widow	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Husband disabled	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Physical disability	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mental institution	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Penal institution	✓		✓			✓			
Divorced	✓		✓	✓	✓				
Separated	✓			✓	✓				
Deserted	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Unwed mother	✓	✓	✓	✓					
Foster parent	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exceptions not otherwise eligible			✓	✓	✓	✓			
ELIGIBLE CHILDREN									
Basic:									
Under age 15				✓					
Over age 16	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Special circumstances:									
Age 16, and attending school until end of school year			✓		✓	✓	✓		✓
Age 16 to 18, and attending school	✓	✓							
Under age 18, physically or mentally disadvantaged	✓			✓					
Under age 19, physically or mentally unable to work						✓			
Age 16 to 21, disabled and unable to support self			✓						

Source: Laroche, Bernadette. *L'assistance aux mères nécessiteuses dans la province de Québec*, 1950. Thesis in Social Work, Laval University, Appendice VI, based on the monthly bulletin of the Information Services Division, Department of National Health and Welfare, Ottawa, January 1950.

Table 2: Canada Assistance Plan, Total Federal-Provincial Cost-Shared Expenditures for General Assistance, by Province and for Canada, 1980-1981 to 1994-1995 (in $000)

Year[1]	Quebec	Ontario	New Brunswick	Canada
1995-96	3,179,488	n/a	252,798	n/a
1994-95	3,476,704	n/a	263,874	n/a
1993-94	3,485,347	n/a	284,962	n/a
1992-93	3,204,512	n/a	308,592	n/a
1991-92	2,836,088	n/a	259,374	n/a
1990-91	2,408,579	3,639,189	261,052	8,882,801
1989-90	2,143,957	2,425,147	236,185	7,146,312
1988-89	2,121,456	2,163,820	227,535	6,825,719
1987-88	2,118,102	1,831,461	235,034	6,393,927
1986-87	2,146,744	1,642,812	229,282	6,123,980
1985-86	2,221,906	1,479,479	206,714	5,880,410
1984-85	2,055,285	1,406,421	192,857	5,521,736
1983-84	1,851,769	1,200,805	174,614	4,927,492
1982-83	1,472,324	1,047,128	170,377	4,154,831
1981-82	1,220,364	845,825	142,188	3,272,423
1980-81	1,080,067	737,762	126,191	2,838,161
1979-80	886,794	653,788	107,161	2,430,048
1978-79	780,316	605,934	104,788	2,178,996
1977-78	703,566	557,098	79,716	1,986,600
1976-77	625,524	494,906	106,036	1,808,330
1975-76	520,784	483,790	78,836	1,606,878
1974-75	427,826	411,706	55,644	1,374,850
1973-74	368,908	311,242	42,656	1,079,386
1972-73	367,380	280,468	34,756	1,027,206

Notes:
[1] Fiscal years ending March 31.
Total federal-provincial expenditures are calculated by doubling the federal amount paid each year to reflect the 50/50 cost-shared basis. The federal expenditure is the actual payment made for claims received each fiscal year, and may include amounts in respect of previous years. Contributions to Quebec include the value of income tax points transferred to the province under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977*. Under the federal *Government Expenditures Restraint Act*, figures for federal-provincial expenditures by program component are not available for Ontario, Alberta and British Columbia. The federal contributions for these provinces were limited to an annual growth rate of 5% higher than those made over the 1989-90 base year. The expenditures for 1990-91 include 50/50 federal contributions and any overpayments were recovered in 1991-92.
Expenditures shown are the actual payments made during the fiscal year regardless of when the expenditures were incurred. Programs, definitions and reporting systems vary considerably among provinces or within a given province over time; data are not comparable and should be used as estimates only.

Source: The data are taken from Human Resources Development Canada. *Social Security Statistics Canada and Provinces 1972-73 to 1996-97*, HRDC, Hull, 1997, Table 362.

Table 3: Canada Health and Social Transfer, by Province and for Canada, 1996-1997 to 1998-1999 (in $000)

	Quebec	Ontario	New Brunswick	Canada
2003-04	7,709,000	12,527,000	773,000	n/a
2002-03	7,584,000	12,211,000	765,000	n/a
2001-02	7,474,000	11,921,000	758,000	n/a
2000-01	7,557,000	11,571,000	754,000	30,800,000
1999-2000	7,284,000	10,968,000	728,000	29,400,000
1998-99[1]	6,944,000	9,546,000	655,000	26,251,000
1997-98[1]	6,749,521	9,044,150	632,226	25,044,441
1996-97[1]	7,358,161	9,681,958	691,562	26,900,000

Notes:
[1] Fiscal year ending March 31.
On April 1996, the Canada Health and Social Transfer (CHST) replaced the Canada Assistance Plan (CAP) and Established Programs Financing (EPF). The CHST is a federal block-fund transfer to provinces and territories to provide financial support for the provision of health, post-secondary education, social assistance and social services. The total includes a combination of cash and tax point transfers. The amounts provided for 1998-99 are the amounts to which the provinces were entitled, as the actual amounts were not available. For 1998-99, the total does not include the $3.5 billion entitlement to provinces and territories for the CHST Supplement for Health Care. The amounts provided for 1999-2000 and subsequent years are approximate. They may also include some tax points provided under the equalization system.

Source: Human Resources Development Canada. *Social Security Statistics Canada and Provinces 1974-75 to 1998-99*, Table 440, 1999 (http://www.hrdc-drhc.gc.ca/socpol/statistics/74-75/tabfig/tab440f.html, consulted February 15, 2002). For 1999-2000 and subsequent years, see Finance Canada. *Major Federal Transfers to Provinces and Territories (1999-2000 to 2003-2004)*, 2000 (http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/mtpe.html).

Table 4: Canada Assistance Plan, Number of Beneficiaries of General Assistance, by Province and for Canada, 1970-1971 to 1998-1999

	Quebec	Ontario	New Brunswick	Canada
1998-99	661,300 (29%)	910,100 (39.9%)	61,800	2,279,200
1997-98	725,700	1,091,300	67,100	2,577,500
1996-97	793,300	1,149,600	70,600	2,774,900
1995-96	813,200	1,214,600	67,100	2,937,100
1994-95	802,200	1,344,600	67,400	3,070,900
1993-94	787,200	1,379,300	73,500	3,100,200
1992-93	741,400	1,287,000	78,100	2,975,000
1991-92	674,900	1,184,700	78,200	2,723,000
1990-91	594,900	929,900	71,900	2,282,200
1989-90	555,900	675,700	67,200	1,930,100
1988-89	559,300	588,200	67,700	1,856,100
1987-88	594,000	533,500	70,600	1,853,000
1986-87	649,600	518,400	73,700	1,904,900
1985-86	693,900	485,800	68,800	1,892,900
1984-85	708,700	485,800	69,100	1,923,300
1983-84	705,900	484,600	68,600	1,894,900
1982-83	675,800	471,200	70,100	1,832,900
1981-82	561,900	406,800	62,700	1,502,800
1980-81	532,900	389,800	67,400	1,418,400
1979-80	511,925	354,798	66,312	1,334,330
1978-79	478,277	382,224	65,040	1,347,180
1977-78	464,503	356,324	63,432	1,321,676
1976-77	457,053	338,909	67,130	1,327,984
1975-76	428,713	367,943	52,521	1,322,918
1974-75	416,558	336,415	55,604	1,280,441
1973-74	395,820	317,283	51,879	1,208,629
1972-73	406,452	307,880	58,575	1,221,413
1971-72	462,571	333,584	61,717	1,379,257
1970-71	489,073	364,046	65,756	1,460,064

Note: Programs, definitions and reporting systems vary considerably among provinces or within a given province over time; data are not comparable and should be used as estimates only.

Source: The data for the years 1970-71 to 1994-95 are taken from Human Resources Development Canada. *Social Security Statistics Canada and Provinces 1970-71 to 1994-95*, HRDC, Hull, 1995, Table 361. For the year 1995-96, the data are taken from Human Resources Development Canada. *Social Security Statistics Canada and Provinces 1972-73 to 1996-97*, HRDC, Hull, 1997, Table 361. For the years 1996-97 to 1998-99, the data are taken from Human Resources Development Canada. *Social Security Statistics Canada and Provinces 1974-75 to 1998-99*, HRDC, Hull, 1999, Table 435 (*Number of Beneficiaries of Provincial and Municipal Social Assistance*).

Table 5: Distribution of Social Assistance Cases and Recipients by Family Type, Canada, March 1998

	Cases		Recipients	
	Number	Percentage	Number	Percentage
Singles	778,600	55.6	778,600	30.2
Couples, no children	73,400	5.2	146,800	5.7
Couples with children	147,300	10.5	294,600	11.4
Single parents	402,100	28.7	402,100	15.6
Children	---	---	955,400	37.1
Total	1,401,600	100	2,577,500	100

Note: The first four categories (for both cases and recipients) include adults only. The fifth includes children only.

Source: Canadian Council on Social Development, (http://www.ccds.ca/factsheets/sadis98.htm, consulté le 15 février 2002). Data from Human Resources Development Canada, December 1998.

Table 6: Social Assistance Cases by Family Type, Quebec, Ontario, New Brunswick, March 1997

	Quebec	Ontario	New Brunswick	Total
Unattached persons	299,511 (64%)	273,588 (47%)	17,115 (47%)	793,990 (55%)
Couples without children	25,947 (6%)	28,816 (5%)	2,944 (8%)	75,013 (5%)
Couples with children	46,806 (10%)	73,491 (13%)	4,926 (14%)	157,675 (11%)
Single parents	98,111 (21%)	201,900 (35%)	11,192 (31%)	425,800 (29%)
Total cases	470,375 (100%)	577,795 (100%)	36,177 (100%)	1,452,779 (100%)

Note: The data in this table include 97% of the total estimated national caseload as of March 1997.

Source: Canadian Council on Social Development (http://www.ccsd.ca/factsheets/fs_wfp98..htm, consulted February 15, 2002), *Welfare Cases by Family Type, March 1997.*

Table 7: Percentage Change in Social Assistance Benefits in Quebec, Ontario and New Brunswick Between 1986 and 1996 (in constant 1996 dollars)

	1986	1995	1996	% Change 1995-96	% Change 1986-95
Quebec					
Single employable	3,254	6,096	6,000	-1.6	84.4
Disabled person	...	8,217	8,268	0.6	...
Single parent, one child	10,951	11,713	11,528	-1.6	5.3
Couple, two children	14,154	13,741	13,524	-1.6	-4.5
Ontario					
Single employable	6,955	8,024	6,584	-17.9	-5.3
Disabled person	...	11,650	11,466	-1.6	...
Single parent, one child	12,456	14,535	11,940	-17.9	-4.1
Couple, two children	15,505	18,716	15,428	-17.6	-0.5
New Brunswick					
Single employable	3,092	3,146	3,132	-0.4	1.3
Disabled person	...	6,511	6,483	-0.4	...
Single parent, one child	9,286	9,628	9,573	-0.6	3.1
Couple, two children	10,045	10,778	10,711	-0.6	6.6

Source: Canadian Council on Social Development (http://www.ccsd.ca/98/fs_96wel.htm, consulted February 15, 2002), *Percentage Change in Welfare Benefits in Canada, by Province/Territory, Between 1986 and 1996 (in constant 1996 dollars)*. Data from the NCWC. *Welfare Incomes, 1996*, winter 1997-1998, 1998.

Table 8: Estimated Social Assistance Income, Selected Provinces, 1998

	Basic Social Assistance	Additional Benefits	Federal Child Tax Benefit[1]	Provincial Child Benefits	Federal GST Credit[2]	Provincial Tax Credits	Total Income
Quebec[3]							
Single employable[4]	5,880				199		6,079
Disabled person[5]	8,544				236		8,780
Single parent, one child[6]	7,738	810	1,460	2,275	495		12,778
Couple, two children[7]	10,602	139	2,511	1,950	608		15,810
Ontario[8]							
Single employable	6,240				199	383	6,822
Disabled person[9]	11,160				293	306	11,759
Single parent, one child[10]	11,181	105	1,535		501	373	13,695
Couple, two children[11]	14,063	407	2,545		608	483	18,106
New Brunswick[12]							
Single employable	3,168				199		3,367
Disabled person[13]	6,696				201		6,897
Single parent, one child[14]	8,772	900	1,536	252	463		11,923
Couple, two children[15]	9,828	1,000	2,545	504	608		14,485

Notes:

[1] The Federal Child Tax Benefit column shows $1,020 of the basic benefit and $213 as a supplement for the child under 7 in the single-parent family. The two-parent family with two children aged 10 and 15 was eligible for $2,040 ($1,020 for each child). As of July 1, 1998, the single parent with one child received a supplement of $605 a year (or $50.42 monthly) and the couple with two children received a supplement of $1,010 a year ($84.17 monthly). All provinces and territories except Newfoundland and New Brunswick deducted the value of the supplement from the social assistance payments to families. Further changes to the supplement will appear in future editions of this report. Quebec and Alberta asked the federal government to vary the amount of the Child Tax Benefit, so the child benefit figures for these provinces differ.

[2] The GST credit is paid in quarterly instalments. The special GST supplement for single persons and single-parent families is included in the totals for the year.

[3] The value of the Quebec Sales Tax Credit is included in basic welfare assistance. The single disabled person was classified under the Financial Support Program. The single-parent family is classified as "unavailable" under the Work and Employment Incentives Program, while the others were classified as "non-participating."

[4] Rates dropped from $500 a month to $490 a month on April 1, 1997. The exemption rate for earned income rose by the same amount. The actual assistance could be lower than the rates indicated here if Quebec deemed the recipient eligible for a "parental contribution" as defined by Quebec law.

[5] Basic social assistance for people with disabilities rose by two percent on January 1, 1997. Rates rose again on January 1, 1998.

[6] Quebec reduced its social assistance payments for families with children by an amount equivalent to the supplement to the Canada Child Tax Benefit. The basic social assistance rate dropped from $850 a month to $839 a month on April 1, 1997. The exemption for earned income rose by the same amount, from $60 a month to $71 a month. Rates dropped again to $671 on September 1, 1997, at the same time as provincial family allowances were increased. The additional benefits column shows the shelter subsidy for recipients with dependent children. The subsidy was $60 a month until October 1, 1997, when it rose to $66 a month. Quebec raised the shelter subsidy again on October 1, 1998, to $72 a month. Quebec asked the federal government to vary the amount of the federal Child Tax Benefit according to the age of the child and the number of children in a family. The provincial child benefits column shows the Quebec family allowance, the Allowance for Young Children and the Single-Parent Supplement.

[7] Quebec reduced its social assistance payments for families with children by an amount equivalent to the supplement to the Canada Child Tax Benefit. The basic social assistance rate dropped from $1,000 a month to $978 a month on April 1, 1997. The exemption for earned income rose by the same amount, from $225 a month to $247 a month. The rates dropped again to $853 a month on September 1, 1997, when the provincial family allowances were increased. The additional benefits column includes the shelter subsidy for recipients with dependent children. The subsidy was $60 a month until October 1, 1997, when it rose to $66 a month. This column also includes the school expense allowance of $46 for each dependent attending primary school and $93 for each dependent in secondary school. Quebec asked the federal government to vary the amount of the federal Child Tax Benefit according to the age of the child and the number of children in a family. Provincial child benefits show the Quebec family allowance.

[8] The provincial tax credits column shows the combined amount of the Ontario Sales Tax and Property Tax Credit for 1998 based on the recipients' shelter costs.
[9] Assistance for a single disabled person is based on the Ontario Disability Support Program, formerly known as GAINS-D. Rates were last increased in April 1993.
[10] Ontario deducts the value of the supplement to the Canada Child Tax Benefit from basic social assistance. Additional benefits are the winter clothing allowance of $105 for each dependent child.
[11] Ontario deducts the value of the supplement to the Canada Child Tax Benefit from basic social assistance. The additional benefits column shows the combined amount of the back-to-school allowances ($69 dollars for the 10-year-old child and $128 dollars for the 15-year-old) and the winter clothing allowance of $105 per child.
[12] Rates for all four family types of social assistance recipients increased by two percent on October 1, 1996.
[13] New Brunswick increased benefits for the disabled by a further two percent on April 1, 1997.
[14] New Brunswick allows families to keep the supplement to the Canada Child Tax Benefit. The additional benefits column shows the Income Supplement Benefit, a shelter subsidy that assists families with children paying high shelter costs. The maximum subsidy for eligible households is $90 per month from November to April and $60 per month from May to October. The provincial child benefits column shows the New Brunswick Child Tax Benefit of $21 a month beginning in April 1997.
[15] New Brunswick allows families to keep the supplement to the Canada Child Tax Benefit. The additional benefits column shows the combined amount of the Income Supplement Benefit and the School Supplement ($50 a year per child). The provincial child benefits column shows the New Brunswick Child Tax Benefit of $42 a month beginning in April 1997.

Source: Reproduced in its entirety from NCWC. *Welfare Incomes 1997 and 1998*, Ottawa, 2000.

Table 9: Proportion of Children in Female-Lone Parent Families Below the Low-Income Cut-Off, Before Tax, by Province and in Canada, 1980-1998

	Proportion %																		
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Quebec	64.8	57.0	71.7	68.0	70.7	68.3	63.4	70.2	60.2	57.4	60.9	63.0	65.8	62.1	63.6	55.7	56.6	63.4	62.1
Ontario	57.4	57.8	62.0	64.0	63.4	65.5	55.8	51.3	52.6	49.7	61.0	67.4	52.6	60.3	55.9	62.1	64.6	57.2	56.5
New Brunswick	59.1	78.1	73.6	70.1	80.5	72.8	73.7	76.6	70.6	70.2	67.6	65.6	69.7	74.3	62.2	74.8	73.6	69.1	60.8
Canada	58.9	58.2	64.2	64.8	66.6	65.9	61.1	63.3	59.4	57.5	62.9	64.2	60.0	63.3	59.9	61.9	61.8	59.8	56.3

Note: Children under age 18. Lone parent under age 65, 1992 LICOs base. For years before 1996, data are from the *Survey of Consumer Finances* (SCF); for later years, they are from the *Survey of Labour Income Dynamics* (SLID). Data for Canada and Quebec (1995 to 1998 inclusive) revised by Statistics Canada.

Source: For the years 1989 to 1995 inclusive, see Statistics Canada. *Low Income Persons, 1980 to 1997*, Statistics Canada, Income Statistics Division, April 1999, Catalogue no. 13-569-XIB, Table5 (Persons in Low Income by Age, Sex and Province, 1980 to 1997). For subsequent years, see Statistics Canada. *Income in Canada 1998*, Statistics Canada, Income Statistics Division, June 2000, Catalogue no. 75-202-XPF, Table 8.5 (Persons in Low Income Before Tax (92 LICOs base), Showing Prevalence and Estimated Number, Canada and Provinces, 1989-1998).

Table 10: Labour Market Data, Single Mothers, Canada and Selected Provinces, 1996

Status by Reference Week		Total Single Mothers	Employed Persons			Unemployment	Non-Labour Force Participants
			Total	Part-Time Employment	Full-Time Employment		
Canada	Single mothers	945,235	480,555	103,270	353,685	93,820	370,860
	Children < age 6	237,535	96,925	26,510	64,130	34,055	106,550
	Children ages 6 to 14	294,585	185,080	40,620	137,125	36,970	72,535
	Children age 15 and +	413,110	198,545	36,150	152,430	22,800	191,770
Quebec	Single mothers	252,515	119,500	23,635	89,970	23,485	109,530
	Children < age 6	55,520	19,805	4,275	14,250	6,090	29,620
	Children ages 6 to 14	77,270	46,575	9,150	35,490	9,985	20,710
	Children age 15 and +	119,725	53,115	10,205	40,230	7,405	59,200
Ontario	Single mothers	355,035	180,750	40,310	132,155	38,625	135,665
	Children < age 6	91,835	37,665	11,095	24,175	15,485	38,685
	Children ages 6 to 14	108,345	67,200	16,100	48,720	14,515	26,630
	Children age 15 and +	154,855	75,880	13,120	59,260	8,625	70,350
New Brunswick	Single mothers	24,585	11,220	2,550	8,085	2,695	10,680
	Children < age 6	5,845	2,375	595	1,580	1,160	2,305
	Children ages 6 to 14	7,475	4,395	995	3,220	935	2,145
	Children age 15 and +	11,275	4,445	960	3,285	600	6,230

Source: Data from the 1996 Census.

Table 11: WEIP: Financial Assistance

Assistance for Basic Needs

Assistance was paid on the basis of the monthly deficit between a household's resources and its needs. Thus, a person with no income received the full rate. Rates varied according to the size of the household and corresponded to the ordinary needs for shelter, food, clothing and other necessities.

The amount of the benefit as well as the level of work income excluded from the calculation of resources depended on the client's availability and their effective participation in measures supporting labour market integration.

Family Composition		Needs Scale / Excluding Employment Income, 1990 ($)			
Adult(s)	One or More Dependent Children	Participation	Unavailability	Availability	Non-Participation
1	0	545/84	532/56	504/84	441/147
1	1	755/84	724/73	713/84	650/147
1	2	862/84	831/73	820/84	757/147
2	0	892/53	845/40	808/53	682/178
2	1	1,012/53	913/68	928/53	802/178
2	2	1,093/53	988/73	1,009/53	883/178

Source: MMSRFP, 1991, p. 46.

The first category corresponded to persons "actually participating" in measures. For example, in 1990, an adult with no dependent children who was participating in such a measure received a monthly benefit of 545 dollars and was entitled to an exemption of 84 dollars of his employment income. At the other extreme were "non-participants," persons who were looking for work and did not wish to participate in such a measure The second group, given the status of "unavailability," was made up of persons who, for reasons set out in the legislation, could not participate in such measures. A sole-support parent with one dependent child under age 6 fell into this category, as did pregnant women.[1] Finally, the category of "available persons" was made up of recipients who, although they wanted to, were unable to participate in a measure because of a lack of available spaces (the policy statement used the term "eligible" to refer to "available" persons). There was also a blended rate for spouses in the same family who did not fall into the same category.

In December 1991, 78.7 percent and 19.2 percent of adult recipients were registered in the WEIP and the Financial Support Program, respectively (2 percent were in a third category, "accommodated"). The distribution of WEIP recipients was as follows: 38.9 percent were non-participants, 13.8 percent were participants, 11.7 percent were available and 35.6 percent were unavailable (MMSRFP, 1992, p. 3).

[1] The Act stipulated that the scale based on unavailability "applies where [the person]: (1) proves (...) that his physical or mental condition prevents him from availing himself (...) of a measure (...); (2) applies therefor by reason of pregnancy, from the twentieth week, as attested by a medical certificate, until the fifth week after delivery; (3) has the care of a dependent child who does not attend school because he has not reached the age of mandatory school attendance or by reason of a physical or mental handicap" (*Act respecting income security*, Gazette officielle du Québec, February 1, 1989, Vol. 121, No. 5, Éditeur officiel du Québec, p. 220).

Table 12: Financial Support Program: Financial Assistance

The Financial Support Program, for recipients "not fit to work," was intended for "households where one of the consorts is, or for people who are, suffering from a significantly irregular state of mental or physical health likely to persist for a relatively long time, and consequently, unable to meet their needs" (MMSR, 1987, p. 19). Since "the needs of a permanent beneficiary differ from those of a temporary beneficiary" (MMSR, 1987, p. 13), the assistance ought to be adjusted accordingly. The reform also increased the level of benefits of these beneficiaries. For example, it suggested increasing the monthly benefit of a single person from 503 to 585 dollars or even, in the case of a single-parent family with one dependent child, from 684 to 785 dollars (MMSR, 1987, p. 21). We might add that the statute stipulated that a person registered in the Financial Support Program could be offered a measure provided for recipients under the WEIP, at their request (Assemblée nationale, 1989, p. 339).

Assistance for Basic Needs

The benefit scale of the Financial Support Program covered all recognized needs and was indexed automatically on January 1 of each year.

Assistance for Other Needs

Single persons and families eligible under the Financial Support Program had access to the same special benefits as persons and families eligible under the WEIP.

The needs scale of the Financial Support Program and the work income excluded from the calculation of the benefit were as follows:

Adult(s)	One or More Dependent Children	Needs Scale ($)	Excluded Work Income ($)
1	0	585	100
1	1	785	100
1	2 or more	887	100
2	0	845	100
2	1	960	100
2	2 or more	1 037	100

Note: These levels came into effect August 1, 1990.

Source: MMSRFP, 1991, p. 53

Finally, as in the WEIP, families with minor dependent children benefitting under the Financial Support Program were eligible for the shelter subsidy.

Table 13: Change in Social Assistance Benefit Rates from 1988 to 1996 for Various Household Types, Quebec

Household Composition	Benefit Rates	1988 ($)	1996 ($)	Variation %
Single, disabled person	Financial Support	608	689	+ 13
Single person able to work, age 18-29	Non-participant	222	500	+ 125
	Participant	222	620	+ 179
Single person able to work, age 30-64	Non-participant	608	500	- 18
	Participant	608	620	+ 2
Single parent able to work, one child	Non-participant	826	750	- 9
	Participant	826	870	+ 5
Couple able to work, two children	Non-participant	1,104	970	- 12
	Participant	1,104	1,083	- 2

Note: The Financial Support benefit rates apply to persons presenting severe, permanent limitations in their capacity for employment. The other rates illustrate the two types of recipients under the WEIP, aimed at people who are fit to hold employment. The "non-participant" is a recipient who does not intend to take advantage of a job preparation or job entry measure. The example used for a couple able to work with two children assumes that one of the two adults is a participant and the other a non-participant. The rates shown do not take into account the provisions relating to shelter. The table does not show the "unavailable" rate applicable to certain recipients exempt from participation in a measure. All 1988 rates are expressed in 1996 purchasing power units (constant dollars). The 1996 rates reflect the amendment to Bill 115 that came into force April 1, 1996.

Source: Fortin, Séguin, 1996, p. 45.

Table 14: Percentages of New Participations According to Participants' Status, Emploi-Québec, April 1 – October 24, 2000

	Manpower Training	Job Preparation Projects	Employment Assistance Services	Wage Subsidies and Local Projects	Return to Work Supplement	Self-Employment support	Social Insertion (EXTRA)	Fonds de la lutte contre la pauvreté	Employment Assistance and Other Activities	Total[1]
No income support	4.4	24.5	15.0	14.0	1.9	2.3	0.5	18.2	8.5	9.0
Employment Insurance	70.3	29.4	60.9	62.6	37.5	84.1	12.0	46.5	61.3	58.6
Employment Assistance	35.7	56.5	35.6	36.8	87.9	20.8	99.1	51.4	46.0	46.5

Notes:

[1] In all, employment assistance recipients account for 46.5 percent of all new participations in active measures and 46.6 percent of participants.

Employment insurance participants account for 58.6 percent of all new participations in active measures and 58.1 percent of participants.

Finally, participants with no public income support account for 9.0 percent of all new participations in active measures and 9.6 percent of participants.

Note that the overall total exceeds 100 percent owing to the dual status of some participants. Thus, 14.1 percent of participations are by persons receiving employment assistance as well as employment insurance (3,961 active and 14,184 eligible).

Source: Emploi-Québec. *Faits saillants sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec*, cumulative data for the period April 1 to October 24, 2000.

Table 15: Distribution of New Participations According to Participants' Status, Quebec, 2000

		Manpower Training	Job Preparation Projects	Employment Assistance Services	Wage Subsidies and Local Projects	Return to Work Supplement	Self-Employment Support	Social Insertion (EXTRA)	Fonds de lutte contre la pauvreté	Employment Assistance and Other Activities
No income support[1]	No. participations[4]	1,158	1,032	3,518	1,571	193	52	25	335	3,729
	Percentage	10.0	8.9	30.3	13.5	1.7	0.4	0.2	2.9	32.1
Empl. Insurance[2]	No. participations[4]	18,473	1,240	14,299	7,016	3,832	1,880	581	855	27,011
	Percentage	24.6	1.6	19.0	9.3	5.1	2.5	0.8	1.1	35.9
Empl. Assistance[3]	No. participations[4]	9,382	2,380	8,353	4,130	8,979	464	4,794	945	20,263
	Percentage	15.7	4.0	14.0	6.9	15.0	0.8	8.0	1.6	33.9

Notes:

[1] Emploi-Québec registered 11,613 new participations in active measures involving 10,336 adults between April 1 and October 24, 2000. If we add to this number the 3,970 participations begun in 1998-1999 that continued in 1999-2000, we get a total of 15,583 active participations since April 1, 2000.

[2] Emploi-Québec registered 75,187 new participations in active measures involving 62,351 adults between April 1 and October 24, 2000. However, 7,171 participations were not chargeable to the Employment Insurance Fund, for a total of 68,016 new participations that were chargeable. If we add to this number the 30,008 participations begun in 1998-1999 that continued in 1999-2000, we get a total of 105,195 active participations since April 1, 2000, of which 75,000 were chargeable to the Employment Insurance Fund.

[3] Emploi-Québec registered 59,690 new participations in active measures involving 50,055 adults between April 1 and October 24, 2000. If we add to this number the 15,812 participations begun in 1998 that continued in 1999-2000, we get a total of 75,502 active participations since April 1, 2000.

[4] To these figures must be added a number of the 1,700 new participations in "group sessions" that could not be accessed in the ministerial computer systems. The distribution of these participations by clienteles is not currently known.

Source: Emploi-Québec. *Faits saillants sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec*, cumulative data for the period April 1 to October 24, 2000.

BIBLIOGRAPHY

ALFANDARI, Élie. "Insertion et les systèmes de protection sociale" in E. Alfandari (ed.), Insertion, Extracts from no. 4-1989 of *Revue de droit sanitaire et social*, Paris, Sirey, 1990, p. 645-657.

ARNEAU, Philippe, CRÉMIEUX, Pierre-Yves, and Pierre FORTIN. *The Determinants of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces, 1977-1996*, Montreal, Université du Québec à Montréal, Département des sciences économiques, 1998.

ARONSON, Jane. "Dutiful Daughters and Undemanding Mothers: Constraining Images of Giving and Receiving Care in Middle and Later Life" in C. T. Baines, P. M. Evans, S. M. Neysmith (ed.), *Women's Caring. Feminist Perspectives on Social Welfare*, Toronto/Oxford/NewYork, Oxford University Press, 1998, p. 114-138.

BAKER, Maureen, and David TIPPIN. *Poverty, Social Assistance, and the Employment of Mothers: Restructuring Welfare States*, Toronto, University Press of Toronto, 1999.

BANCROFT, Wendy, and Sheila CURRIE-VERNON. *The Struggle for Self-Sufficiency: Participants in the Self-Sufficiency Project Talk About Work, Welfare, and Their Futures*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, 1995.

BANTING, Keith G. "The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States" in K. Banting, G. Hoberg, R. Simeon (ed.), *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, McGill–Queen's University Press, 1997, p. 267-309.

BASSI, Laurie J., and Daniel P. McMURRER. "Coverage and Recipiency. Trends and Effects" in C. J. O'Leary, S. A. Wandner (ed.), *Unemployment in the United States. Analysis of Policy Issues*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, p. 51-89.

BELLEMARE, Diane. *La sécurité du revenu in Canada: une analyse économique de l'avénement de l'État-Providence*, 19[illegible]. Doctoral thesis, McGill University.

BENNETT, Richard B. "M. Bennett expose son programme de réformes législatives," *Le Devoir*, January 5, 1935, p. A1, A2.

BERGER, François. "Diane Lemieux veut sauvegarder le guichet unique," *La Presse*, October 15, 1999, p. A4.

BERLIN, Gordon et al. *Do Work Incentives Have Unintentional Consequences? Measuring "Entry Effects" in the Self-Sufficiency Project*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, March 1998.

BLOOM, D. *After AFDC, Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, p. 86, 1997.

BLOOM, Howard et al. *Implementing the Earnings Supplement Project: A Test of a Re-employment Incentive*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, October 1997.

BMR (Baseline Market Research Ltd.). *New Brunswick Job Corps Process Evaluation. Final Report*, prepared for the New Brunswick Job Corps Evaluation Committee, October 17, 1995.

BOISMENU, Gérard. "Protection sociale et stratégie défensive in Canada et aux États-Unis" in D. Brunelle, C. Deblock (ed.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, Intégration économique, intégration sociale?*, Quebec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 405-420.

BOIVIN, Louise. "Quebec's Workfare Experiment," *This Magazine* (May 1995), p. 31-36.

BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE, and Alain NOËL. *Chacun sa part,* report of three members of the Comité externe de réforme de la sécurité du revenu submitted to the Ministre de la Sécurité du revenu, Quebec, Ministère de la Sécurité du revenu, 1996.

BOUCHER, J.-Émile. *Report of the Study Committee on Public Assistance*, Gouvernement du Québec, Comité exécutif, Quebec, June 1963.

BOYCHUK, Gerard William. *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1998.

———. *Comparative Provincial Assistance Regimes: The Development of Canadian Welfare State*, 1995. Doctoral thesis, Queen's University, Kingston.

BRENNAN, Richard. "Province set to cut off welfare cheats," *Toronto Star*, January 19, 2000.

BROCK, T. et al. *Creating New Hope, Implementation of a Program to Reduce Poverty and Reform Welfare, Executive Summary*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1997.

BUSSIÈRE, Réjean. *Étude comparée des politiques d'aide sociale de quatre provinces canadiennes: 1965-1990*, 1994. Master's thesis in Political Science, Université de Montréal.

CALLAHAN, Marilyn et al. "Workfare in British Columbia: Social Development Alternatives" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 26, (November 1990), p. 15-25.

CAMPEAU, Georges. *Canada-Québec: partenaires d'une même gestion néolibérale du chômage*, text prepared for a training session conducted jointly by the FCPASQ and the SAC-UQAM on Bill 186, Montreal, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, 1998.

CANADA, CCSD (Canadian Council on Social Development). *Welfare-to-Work Programs*, Ottawa, CCDS, 1998b.

CANADA, HRDC (Human Resources Development Canada). *Social Assistance in Canada*, 1994, Ottawa, HRDC, Social Policy Branch, 1994a, 17 p. (www.hrdc-drhc.gc.ca//socpol/reports/social94/ocde1_f.shtml, consulted February 12, 2002).

———. *Social Security in Canada: background facts*, Hull, 1994b.

———. *Improving Social Security in Canada. Employment Development Services: a supplementary paper*, Hull, 1994c.

———. *Improving Social Security in Canada. Reforming the Canada Assistance Plan: a supplementary paper*, Hull, 1994d.

———. *Improving Social Security in Canada. From Unemployment Insurance to Employment Insurance*, Hull, 1994e.

CANADA, NCW (National Council of Welfare). *Another Look at Welfare Reform*, Ottawa, NCW, 1997.

CARD, David, and Philip ROBINS. *Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work? Initial 18-Month Findings from the Self-Sufficiency Project*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, 1996.

CASSIDY, Henry. *Unemployment and Relief in Ontario*, Toronto, JM Dent & Sons, 1932.

CHASSARD, Yves, and Alessandra BOSCO. "L'émergence du concept d'employabilité" in *Droit social*, no. 11 (November 1998), p. 903-911.

CNFPV (Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence). Site of La Fédération des femmes du Québec (www.ffq.qc.ca/marchequebec/pourquoi/quebec.html, consulted February 12, 2002).

COMMONS, John R. *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, New Brunswick/London, Transaction Publishers, 1934 (1990 edition).

CSN (Confédération des syndicats nationaux). *Pour en finir avec le malaise à Emploi-Québec*, January 21, 2000.

———. *Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) à la Commission parlementaire sur le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu*, Montreal, Confédération des syndicats nationaux, 1988.

DENIGER, Marc-André et al. *Poverty Among Young Families and Their Integration into Society and the Workforce: an Ontario-Quebec comparison*, Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1995.

DENIGER, Marc-André. "Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu" in *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 6, no. 2 (1993), p. 33-41.

———. "L'aide sociale au Québec. Les véritables enjeux d'une réforme illégitime et rétrograde" in *Perception*, vol. 15, no. 1 (1991), p. 9-13.

DESGAGNÉS, Jean-Yves. *Document d'analyse du projet de loi 186*, Coalition nationale sur l'aide sociale, Montreal, January 28, 1998.

DESROCHERS, Lucie, Francine LEPAGE, and Marie MOISAN. *Parce que la jeunesse concerne aussi les femmes: complément d'information aux propositions d'action en vue du Sommet du Québec et de la jeunesse*, Quebec, Conseil du statut de la femme, November 1999.

DUFOUR, Jean-Luc. "Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales québécoises de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi: la situation actuelle et la situation à venir" in *Les Cahiers de droit*, vol. 37, no. 1 (1996), p. 175-262.

DUPIRE, Louis. "Un appel à M. Bennett," *Le Devoir*, January 23, 1935, p. A1.

DUTRISAC, Robert. "Les garderies à 5 $ font des petits. La Colombie-Britannique n'attend pas Ottawa et suit l'exemple du Québec," *Le Devoir*, June 8, 2000, p. A4 (2000a).

———. "Congé parental. Bouchard menace d'attaquer Ottawa en justice," *Le Devoir*, June 7, 2000, p. A3 (2000b).

———. "Québec crée sa loi sur les congés parentaux. Le gouvernement force la main d'Ottawa," *Le Devoir*, June 3-4, 2000, p. A12 (2000c).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

EVANS, Patricia M. "Single Mothers and Ontario's Welfare Policy: Restructuring the Debate" in J. Brodie (ed.), *Women and Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace, 1995, p. 151-171.

———. "From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms" in *Canadian Public Policy*, vol. 19, no. 1 (1993), p. 54-67.

———. "Targeting Single Mothers for Employment: Comparisons from the United States, Britain and Canada" in *Social Service Review*, vol. 66, no. 3 (1992), p. 54-67.

EVANS, Patricia M. et al. *Workfare: Does it Work? Is it Fair?*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995.

EVANS, Patricia M., and Gerda R. WEKERLE. *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.

FALK T., Howard J. "Mother's Allowances" in *Social Welfare*, vol. 1, no. 6 (1919), p. 131.

FFQ (Fédération des femmes du Québec). *La bataille de l'aide sociale: un bilan provisoire, 22 août 1998* (www.ffq.qc.ca/documents, consulted February 12, 2002).

FONTAN, Jean-Marc, and Eric SHRAGGE. "Let's Stop Calling Quebec's Workfare 'the Social Economy'" in *Canadian Centre for Policy Alternatives Monitor* (October 1996).

FORTIN, Daniel. *Le chômage d'insertion: étude de bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans*, 1989. Doctoral thesis in Psychology, Université Laval.

FORTIN, Denis. "De l'aide sociale à la sécurité du revenu" in *Service social*, vol. 39, no. 2 (1990), p.159-174.

FORTIN, Pierre. *L'impact des lois de l'assurance-emploi de 1990, 1994 et 1996 sur l'aide sociale du Québec*, Montreal, Université du Québec à Montréal, École des sciences de la gestion, 1997.

FORTIN, Pierre, and Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, a report by two members of the Comité externe de réforme de la sécurité du revenu submitted to the Ministre de la Sécurité du revenu, Quebec, Ministère de la Sécurité du revenu, 1996.

FRANCE, CNE-RMI (Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion). RMI, *Le pari de insertion, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du Revenu minimum d'insertion*, Paris, La documentation Française, 1992.

FRANCE, MASSV (Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville). *Revenu minimum d'insertion, Fascicule spécial*, Bulletin officiel no. 93-11 bis (1992), Loi n° 88-1088 telle que modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992.

FRASER, Nancy, and Linda GORDON. " 'Dependency' Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State" in *Social Politics*, vol. 1, no. 1 (spring 1994), p. 4-31.

FTQ (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec). *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) présenté devant la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le document intitulé: Pour une politique de sécurité du revenue*, Montreal, FTQ, 1988.

GAUTHIER, Anne. "État-mari, État-papa, les politiques sociales et le travail domestique" in L. Vandelac et al., *Du travail et de l'amour*, Montreal, Éditions St-Martin, 1985, p. 257-311.

GIRARD, Claude. "Le Québec post-référendaire et l'aide sociale; vers un droit à insertion respectueux du droit international?" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 36 (autumn 1996), p. 116-124.

GIRARD, Daniel, and Patricia ORWEN. "Harris sorry for beer crack remark angers pregnant women receiving welfare," *Toronto Star*, April 17, 1998, p. A1.

GODBOUT, Pauline. *Étude de la législation sociale de la province de Québec 1921-1939*, 1954. Thesis submitted for a master's degree in Social Work, École de service social, Université Laval.

GORDON, Linda. *Pitied but not Entitled, Single Mothers and the History of Welfare 1890-1935*, New York, Free Press, 1994.

GORLICK, Carolyne, and Guy BRETHOUR. *Welfare-to-Work Program Summaries*, Ottawa, CCSD, 1999.

———. *Welfare-to-Work Programs in Canada: A Discussion Paper*, Ottawa, CCSD, 1998a.

———. *Welfare-to-Work Programs: A National Inventory*, Ottawa, CCSD, 1998b.

GRAUER, Albert Edward. *Public Assistance and Social Insurance: a study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa, King's Printer, 1939.

GREENBERG, Mark. *The JOBS Program: Answers and questions*, Washington D.C., Center for Law and Social Policy, 1992a.

GUERON, J. M. "Reforming Welfare with Work" in *Public Welfare*, vol. 45, no. 4 (1987), p. 13-25.

GUEST, Dennis. *The Emergence of Social Security in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1980.

HAGEN, Jan L., and Irène Lurie. *Implementing JOBS: Progress and Promise*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York, August 1994 (1994a).

———. *Implementing JOBS: Case Management Services*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York, July 1994 (1994b).

HAMELIN, Claude. *Étude sur quatre-vingts familles de la ville de Québec bénéficiaires de la loi d'assistance aux mères nécessiteuses*, 1952. Master's thesis in Social Work, Université Laval.

HARDINA, Donna. "Workfare in the U.S.: Empirically-Tested Programs or Ideological Quagmire?" in E. Shragge (ed.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press, 1997, p. 131-148.

JENSON, Jane, and Sherry THOMPSON. *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*, Canadian Policy Research Networks, CPRN Study No. F08, 1999 (www.cprn.com/docs/family/cfp-2_e.pdfl, consulted February 12, 2002).

KAYE-RUSSELL, Regena. *Welfare Reform in Quebec: Implications for Single Mothers and Their Children*, 1992. Master's thesis, McGill University.

KITCHEN, Brigitte. "Ontario's March Towards Workfare" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 37 (spring 1996), p. 94-96.

LAFORE, Robert. "La pauvreté saisie par le droit" in R. Castel, J.-F. Laé (ed.), *Le revenu minimum d'insertion, Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 67-91.

LAKEY, Jack. "Babysitting to be done for welfare, Harris Says," *Toronto Star*, May 25, 1995, p. A16.

LANGLOIS, Richard. "Le rapport Forget et l'assurance-chômage. Cap sur le workfare!" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 18 (May 1987), p. 141-150.

LAPOINTE-ROY, Huguette. *Charité bien ordonnée: le premier réseau de lutte contre la pauvreté à Montréal au 19e century*, Montreal, Boréal, 1987.

LAROCHE, Bernadette. *L'assistance aux mères nécessiteuses dans la province de Québec*, 1950. Thesis in Social Work, Université Laval.

LAVOIE, Roger. *L'État-Providence néo-brunswickois, 1960-1986: dualité et légitimation*, 1990. Master's thesis, Université de Montréal.

LBP (La Bonne Parole). "Requête de la Fédération nationale St-Jean-Baptiste à la Commission des assurances sociales," vol. XIX, no. 2 (February 1931), p. 3-5.

LÉGARÉ, Yves. *Crise et chômage dans la ville de Québec, 1929-1939: analyse de l'évolution des pratiques d'assistance et du discours idéologique de la petite bourgeoisie au niveau municipal*, 1980. Master's thesis in History, Université Laval.

LEGROS, Michel, and Bernard SIMONIN. "Le revenu minimum d'insertion et l'accès à l'emploi: quelques éléments de réflexion sur la situation française" in *Travail et Société*, 16, no. 2 (1991), p. 213-239.

LEMAN, Christopher. *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy and the Poor in Canada and the United States*, Cambridge, MIT Press, 1980.

LEMIEUX, Diane. "Notes pour l'allocution de la ministre d'État au travail et à l'emploi et ministre responsable de l'Emploi, à l'occasion de la rencontre de presse du 13 octobre 1999."

LEMON, Donald Percy. *Public Relief Policy in Moncton: The Depression Years, 1929-1939*, 1977. Master's thesis, University of New Brunswick.

LEPAGE, Francine. *Mémoire sur le Projet de loi n° 186: Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Quebec, CSF, 1998.

LEPAGE, Francine, and Chantal MARTEL. *Mémoire sur le document de consultation intitulé un parcours vers insertion, la formation et l'emploi - La réforme de la sécurité du revenu*, Quebec, CSF, 1997.

LEPAGE, Francine, and Maude ROCHETTE. *La société et les familles: miser sur l'égalité et la solidarité. Avis sur les nouvelles dispositions de la politique familiale et sur la fiscalité des familles*, Quebec, CSF, 1997.

LESSARD, Denis. "Main-d'oeuvre: Québec en a plein les bras. Les obligations prévues à l'accord sur le transfert de responsabilités n'ont pu être respectées," *La Presse*, April 8, 1999, p. B1.

LÉVESQUE, Roger. *Income Assistance in New Brunswick, Objective 1990*, Fredericton, Department of Income Assistance, March 1987.

LIGHTMAN, Ernie S. "It's Not a Walk in the Park: Workfare in Ontario" in E. Shragge (ed.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd, 1997, p. 85-107.

LIN, Winston et al. *When Financial Incentives Encourage Work: Complete 18-Month Findings from the Self-Sufficiency Project*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, 1998.

LINTEAU, Paul-André et al. *Quebec, A History 1867-1929*, vol. I, Montreal, Les Éditions du Boréal, 1979.

LITTLE, Margaret. *No Car, No Radio, No Liquor Permit: The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario, 1920-1997*, Toronto, Oxford University Press, 1998.

———. " 'Manhunts and Bingo Blabs': The Moral Regulation of Ontario Single Mothers" in *Canadian Journal of Sociology*, vol. 19, no. 2 (1994), p. 233-247.

LITTLE, Margaret, and Ian MORRISON. " 'The Pecker Detectors are Back': Regulation of the Family Form in Ontario Welfare Policy" in *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 34, no. 2 (1999), p. 110-136.

MALLAN, Caroline. "Harris promises workfare will grow if Tories re-elected," *Toronto Star*, April 27, 1999, p. A6.

MARIE-ALICE, Soeur. *La Loi sur l'assistance publique à l'hôpital Saint-François-d'Assise*, 1953. Thesis submitted for a master's degree in Social Work, École de service social, Université Laval.

MAYSON, Melodie. "Ontario Works and Single Mothers: Redefining 'Deservedness and the Social Contract' " in *Journal of Canadian Studies/ Revue d'études canadiennes*, vol. 34, no. 2 (1999), p. 89-109.

McALL, Christopher, Deena WHITE, et al. *Structures, systèmes et acteurs: Welfare et Workfare comme champs d'action sociale*, Équipe de recherche sur la pauvreté et insertion au travail, Département de sociologie, Université de Montréal, 1996.

MICHALOPOULOS, Charles, ROBINS, Philip, and David CARD, David. *When Financial Work Incentives Pay for Themselves. Early Findings from the Self-Sufficiency Project's Applicant Study*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, 1999.

MIJANOVICH, Tod, and David LONG. *Creating an Alternative to Welfare: First-Year Findings on the Implementation, Welfare Impacts and Costs of the Self-Sufficiency Project*, Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation, 1995.

MONTPETIT COMMISSION. *Reports, Québec Social Insurance Commission*, Quebec, Ministère du Travail, 2nd edition, 1933.

MOREL, Sylvie. *Les logiques de la reciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux United States and in France*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social », 2000a.

———. "Les femmes et la mondialisation: les enseignements de l'analyse institutionnaliste commonsienne de l'assistance sociale" in *Les Cahiers de l'IREF, Lectures féministes de la mondialisation: contributions multidisciplinaires*, no. 5 (2000b), p. 147-170.

———. "De l'assurance chômage à l'assistance chômage: la dégradation des statuts" in *La Revue de l'IRÈS, Numéro spécial: Assurance, assistance, solidarité*, no. 30 (1999), p. 121-148.

———. "La sécurité du revenu en matière de chômage: une comparaison France-Canada-Québec" in D. Brunelle and C. Deblock (ed.) *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, intégration économique, intégration sociale?*, Quebec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 353-378.

———. *Pénurie d'emploi et discrimination à l'endroit des femmes sur le marché du travail*, 1987. Master's thesis in Economics, McGill University.

MORRISON, Ian. "Ontario Works: A preliminary Assessment" in *Journal of Law and Social Policy / Revue des lois et des politiques sociales*, vol. 13 (1998), p. 1-46.

MOSCOVITCH, Allan. "Canada Health and Social Transfer: What Was Lost?" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 37 (spring 1996), p. 66-75.

MULLALY, Robert. "The Politics of Workfare: NB Works" in E. Shragge (ed.), Workfare. Ideology for a New Under-Class, Toronto, Garamond Press Ltd, 1997, p. 35-57.

MULLALY, Robert, and Joan WEINMAN. "A Response to the New Brunswick Government's Social Reform Paper Creating New Options" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 34 winter (1994), p. 94-99.

MURPHY, Jonathan. "Alberta and the Workfare Myth" in E. Shragge (ed.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1997, p. 109-129.

MYLES, John, and Paul PIERSON. "Friedman's Revenge: The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States" in *Politics and Society*, vol. 25, no. 4 (1997), p. 443-472.

NEW BRUNSWICK, ACSW (Advisory Council on the Status of Women). "Comments Made to the Special Budget Consultation Committee on Income Assistance," Moncton, ACSW, 1993.

———. *Women and Financial Assistance in New Brunswick: A Preliminary Study*, Moncton, ACSW, 1988.

NEW BRUNSWICK, DIA (Department of Income Assistance). *Creating New Options, discussion paper*, Fredericton, 1993.

NEW BRUNSWICK, HRD-NB (Human Resources Development - New Brunswick). *Creating New Options: Public Consultation: Report*, Fredericton, 1994a.

———. *From Options to Action: A new social assistance policy blueprint*, Fredericton, 1994b.

———. 1994c (www.gov.nb.ca/hrd/POL-F/INDEX.HTML, n/a).

———. (www.gov.nb.ca/hrd/anre3%2D4f.htm, n/a).

NOËL, Alain. "La contrepartie dans l'aide sociale au Québec" in *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, no. 4 (1996), p. 99-122.

———. "The politics of workfare" in P. M. Evans et al. (1995), *Workfare: Does it Work? Is it Fair?*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995, p. 39-73.

NORMAND, Bernard. *L'obligation de travailler, l'aptitude au travail et l'employabilité: trois normes au coeur des transformations de l'aide sociale au Québec (1984-1994)*, 1998. Master's thesis in Social Law and Labour Law, Université du Québec à Montréal.

OLIER, Lucile, and Nicolas HERPIN. "Les United States: aidées mais fragilisées" in DREES, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France / Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*, Rencontres de Copenhague, vol. 4, tome I, Nantes, Maison des sciences de l'homme Ange-Guépin, 1999, p. 315-334.

OLLIVIER, Émile, Bernard NORMAND and Colette BÉRUBÉ. "La crise à Emploi-Québec. La brisure d'un contrat moral," *Le Devoir*, October 15, 1999, p. A11.

ONTARIO. *Ontario Works and You*, Toronto, Queen's Printer for Ontario, May 1997 (1997b).

ONTARIO. *A Summary of the Ontario Works Program*, Toronto, Queen's Printer for Ontario, 1996.

ONTARIO, MCSS (Ministry of Community and Social Services). "Toronto is Rewarded for Work-for-Welfare Success," news release, September 19, 2000 (2000a) (www.gov.on.ca/CSS/page/ news/news2000/sep1900nrf.html, consulted October 12, 2000).

———. "Welfare for Those in Need, But Not for Cheats: Harris," news release, January 18, 2000 (2000b) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/jan1800f.html, consulted February 15, 2002).

———. "Government Continues Crackdown on Welfare Fraud and Misuse," news release, January 6, (2000c) (http:www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/jan600.html, consulted February 15, 2002).

———. "Ontario's Zero Tolerance Policy on Welfare Cheats Effective Today," news release, April 1, 2000 (2000d) (www.gov.on.ca/CSS/ page/news/news2000/apr100f.html, consulted February 15, 2002).

———. "Harris Government Unveils Drug Treatment Consultation Plan," news release, November 14, 2000 (2000e) (www.gov.on.ca/CSS/ page/news/news2000/nov1400f.html, consulted February 15, 2002).

———. "Notes for Remarks by the Honourable John Baird, Minister of Community and Social Services, At news conference announcing the government's consultation plan for mandatory drug treatment for welfare recipients, November 14, 2000" (2000f) (www.gov.on.ca/CSS/ page/speech/nov1400f.html, consulted February 15, 2002).

———. News release of the Ministry of Community and Social Services, February 2, 1998 (1998a) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/feb298b.html, consulted February 2, 1998).

———. Rôle et responsabilités. Réorganisation des services provinciaux et municipaux, janvier 1998, 1998b.

———. "What is Ontario Works?" Ministry of Community and Social Services Ontario, 1997 (1997a) (www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/ owiaf.html, consulted February 14, 2002).

ONTARIO, SOCIAL ASSISTANCE REVIEW COMMITTEE. *Transitions*, Toronto, Queen's Printer for Ontario, 2 volumes, 1988.

OPCP, Ontario Progressive Conservative Party. *Common Sense Revolution*, 1995, p. 11.

PAUGAM, Serge. "Pauvreté et exclusion, la force des contrastes nationaux" in S. Paugam (ed.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, 1996, p. 389-404.

———. "Le RMI, moyen d'intégration sociale?" in *Projet, Réussir l'intégration*, no. 227 (1991), p. 95.

PINESCHI-GAPENNE, Marina. "Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable" in *Revue française des affaires sociales. La contrepartie: les expériences nationales*, no. 4, (Oct.-Dec. 1996), p. 45-52.

PONTON, Gérald. "Emploi-Québec devrait être transformé en société d'État," *Le Devoir*, 2000, p. B1.

POULIN-SIMON, Lise, and Judith CARROLL. "Historique des interventions du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre: une politique en panne" in *Relations industrielles*, vol. 46, no. 4 (1991), p. 766-801.

POULIN, Gonzalve. *L'assistance sociale dans la province de Québec: 1608-1951*, Quebec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels / Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems, 1955.

QUEBEC. Assemblée nationale. *An Act respecting income security, Gazette officielle du Québec*, February 1, 1989, Vol. 121, No. 5, Éditeur officiel du Québec, p. 213.

QUEBEC, CSF (Conseil du statut de la femme). *Virage ambulatoire. Il faut redresser la barre*, Quebec, 2000.

———. "Maintenir au coeur de la loi la mission d'aide de dernier recours," Quebec, May 19, 1998, news release.

QUEBEC, MES (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité). "Projet de loi 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale – un effort de solidarité encore plus grand à l'endroit des personnes pauvres," news release, Quebec, June 19, 1998 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/June1998/19/c5278.html, consulted June 7, 2000).

QUEBEC, MF (Ministère des Finances), *White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems*, Gouvernement du Québec, 1984.

QUEBEC, MFE (Ministère de la Famille et de l'Enfance), *La politique familiale: un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Ste-Foy, Les publications du Québec, 1999.

QUEBEC, MMSR (Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu), *Towards an Income Security Policy*, Quebec, 1987.

QUEBEC, MMSRFP, (Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle), *Guide descriptif des programmes de la sécurité du revenu*, Quebec, 1991.

———. *Rapport statistique mensuel. Programmes de la sécurité du revenu, décembre 1991*, Quebec, 1992.

QUEBEC, MSR (Ministère de la Sécurité du revenu). *The Income Security Reform. The Road to Labour Market Entry, Training and Employment - Summary of Consultation Paper*, Quebec, 1996.

QUEBEC, MSS (Ministère de la Solidarité sociale). "La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale entrera en vigueur l'automne prochain," Quebec, January 25, 1999 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/January1999/25/c8364.html, consulted June 7, 2000).

———. "Destination emploi – Une nouvelle stratégie d'appui pour les prestataires de l'assistance emploi," news release, Quebec, April 13, 2000 (2000a) (www.communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Avril2000/13/c3604.html, consulted February 12, 2002).

———. "Destination emploi, Une nouvelle stratégie d'appui pour les prestataires de l'assistance-emploi dans leurs démarches vers l'emploi," Québec, 2000b.

———. "Solidarité Jeunesse: 21M$ pour l'Île de Montréal. André Boisclair amorce la tournée de la solidarité à Montréal," news release, August 21, 2000, p. 2 (2000c).

———. *Solidarité Jeunesse. Un projet à l'image des jeunes*, Quebec, (2000d).

———. "Solidarité Jeunesse. Plus de 1 200 partenaires s'engagent envers les jeunes assistés sociaux," news release, Quebec, October 24, 2000 (2000e).

———. "Ma place au soleil: un coup de pouce pour les jeunes mères," news release, Quebec, December 11, 2000 (2000f).

———. "Un nouvel appui pour les jeunes de la rue," news release, Quebec, December 8, 2000 (2000g).

———. *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi, août 2000*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 2000h.

———. *Projet pilote Solidarité Jeunesse, Rapport d'étape*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, January 7, 2000 (2000i) (www.mss.gouv.qc.ca/mes/doc/stat/statjeune.html, consulted December 5, 2000).

———. *Solidarité Jeunesse. Engagement de solidarité. Déclaration des partenaires*. Région de la Capitale-Nationale, Quebec, 2000j.

———. "Le parcours individualisé vers insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans," news release, Quebec, December 1, 2000 (2000k) (www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Decembre2000/01/C0093.html, consulted February 12, 2002).

———. (2000l), "Le fonds de lutte contre la pauvreté: un outil efficace," news release, Quebec, November 2000, (www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Novembre2000/23/c7465.html, site consulted February 12, 2002).

RICHARDS, John and al. *Helping the Poor, a Qualified Case for "Workfare"*, Toronto, CD Howe Institute, 1995.

ROSE, Ruth. "Sous prétexte d'aider les pauvres, on étend l'appauvrissement" in *Possibles*, vol. 22, nos. 3-4 (1998), p. 95-115.

———. *La réforme de la sécurité du revenu et son impact sur les familles*, Montreal, Relais-femmes, 1997.

ROSS, David P., Katherine J. SCOTT, and Peter J. SMITH. *The Canadian Fact Book on Poverty 2000*, Ottawa, CCDS, 2000.

RUSSELL, Regena Kaye. *Welfare Reform in Québec: Implications for Single Mothers and their Children*, 1990. Thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies, Institut de droit comparé, Montreal, McGill University.

SCHARF, Lois. "To Work and To Wed - Female Employment, Feminism and the Great Depression," Contribution in Women' Studies no. 15 (1980), Westport, Greenwood Press.

SCHRAM, Sanford. Comments taken from *Workfare Watch Bulletin,* "Workfare: Symbolic purposes at the expense of substantive benefits," vol. 1, bulletin no. 9 (December 1999) (www.welfarewatch.toronto.on.ca/wrkfrw/bul9.htm, consulted February 12, 2002).

SHRAGGE, Eric. "Welfare Reform, Quebec Style" in G. Riches, G. Ternowetsky (ed.), *Unemployment and Welfare: Social Policy and the Work of Social Work*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1990, p. 125-139.

———. "Welfare Reform: Quebec Style or Poor Law Reform Act-1988" in *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no. 22 (November 1988), p. 13-19.

——— (ed.). *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1997.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers, The Political Origins of Social Policy in United States*, Cambridge & London, The Belnap Press of Harvard University Press, 1992.

STROICK, Sharon M., and Jane JENSON. *What is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?* Canadian Policy Research Networks, CPRN Study No. F09, 1999 (www.cprn.com/docs/family/wib_e.pdf, consulted February 12, 2002).

STRONG-BOAG, Veronica Jane. " 'Wages for Housework': Mothers' Allowances and the Beginnings of Social Security in Canada" in *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 14, no. 1 (1979), p. 24-34.

STRUTHERS, James. *Can Workfare Work? Reflections from History*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy, 1996.

———. *The Limits of Affluence, Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

———. *No Fault of Their Own. Unemployment and the Canadian Welfare State, 1914-1941*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

THÉRÊT, Bruno. *De l'assurance-emploi au régime de prestations nationales pour enfants: l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération. Discours et politiques des années 1994-1999*, Paris, IRIS, CNRS-Université Paris Dauphine (version préliminaire), 1999.

THÉRIAULT, Luc, and Yves VAILLANCOURT. "La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario: un point de comparaison pour le Québec?" in *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, no. 1 (1991), p.179-182.

THIFFAULT, Thérèse, and Jocelyne GAMACHE. "Le filet de social security s'effiloche," *Le Devoir*, June 6, 2000, p. A7.

UNITED STATES, CBO (Congressional Budget Office). *Work-Related Programs for Welfare Recipients*, Washington D.C., April 1987.

VAILLANCOURT, Yves. *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux: enjeux pour le Québec, rapport de recherche*, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), Montreal, October 1997.

———. *Le régime d'assistance publique du Canada: perspective québécoise*, 1992. Doctoral thesis in Political Science, Université de Montréal.

WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*, Paris, Éditions Raisons d'agir, 1999.

WHALEN, James. "Social Welfare in New Brunswick, 1784-1900" in *Acadiensis*, vol. 2, no. 1 (1972), autumn, p. 54-64.

WRIGHT, Lisa. "Harris outlines workfare program," *Toronto Star*, May 12, 1995, p. A16.

Projects Published Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals:
Reducing Women's Poverty: Policy Options, Directions and Frameworks

Building Capacity: Enhancing Women's Economic Participation Through Housing
Laura C. Johnson and Allison Ruddock for Canadian Housing and Renewal Association

Social Policy, Gender Inequality and Poverty
Lorraine Davies, Julie Ann McMullin, William R. Avison with Gale L. Cassidy

Economic Impact of Health, Income Security and Labour Policies on Informal Caregivers of Frail Seniors
Janet Fast, Jacquie Eales and Norah Keating

The Changing Nature of Home Care and its Impact on Women's Vulnerability to Poverty
Marika Morris, Jane Robinson, Janet Simpson, Sherry Galey, Sandra Kirby, Lise Martin and Martha Muzychka for Canadian Research Institute for the Advancement of Women

The Insertion Model or The Workfare Model? The Transformation of Social Assistance Within Quebec and Canada
Sylvie Morel

Reducing Poverty Among Older Women: The Potential of Retirement Incomes Policies
Monica Townson

The Dynamics of Women's Poverty in Canada
Clarence Lochhead and Katherine Scott for Canadian Council on Social Development

Modèle du *workfare* ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec

Sylvie Morel

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Modèle du *workfare* ou modèle de l'insertion?
La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec

par

Sylvie Morel
Université Laval

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Septembre 2002

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)
Morel, Sylvie, 1955-

Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? : la transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec

Publ. aussi en anglais sous le titre : The insertion model or the workfare model? The transformation of social assistance within Quebec and Canada.
Comprend des références bibliographiques.
Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-87347-5 No de cat. SW21-95/2002F

1. Aide sociale – Québec (Province)
2. Aide sociale – Canada.
3. Aide sociale – Bénéficiaires – Travail – Québec (Province)
4. Aide sociale – Bénéficiaires – Travail – Canada.
I. Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre.

HV105.M57 2002 362.5'82'09714 C2002-980161-3

Gestion du projet : Vesna Radulovic, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Lexi-tech
Coordination de la traduction : Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ

Cette recherche consiste en une analyse comparative de l'évolution des politiques d'assistance sociale au Canada, mais surtout au Québec. Une analyse institutionnaliste, inspirée de la théorie de J. R. Commons, a permis d'estimer si la nouvelle réciprocité mise en place à l'endroit de la catégorie des prestataires « aptes au travail » et, plus spécifiquement, entre les femmes pauvres et l'État, se rapproche du modèle américain du *workfare* ou du modèle français de l'insertion. La recherche comprend aussi des observations de portée plus restreinte sur les provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Il en ressort, dans l'ensemble, qu'il n'y a pas une, mais plusieurs configurations assistancielles de *droits et de devoirs,* selon l'endroit étudié ou selon le sexe et l'âge des prestataires. Cela dit, à partir des cas du Québec et de l'Ontario, nous concluons que le Canada évolue à présent dans la voie du *workfare*, avec toutefois diverses variantes.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES iii

PRÉFACE v

REMERCIEMENTS vi

SOMMAIRE vii

INTRODUCTION 1
Notes 6

1. LE *WORKFARE* ET L'INSERTION : DEUX LOGIQUES DE LA RÉCIPROCITÉ ... 8
La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié 8
La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu » 8
L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion 9
La *formule de droits et de devoirs* : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la societé 10
La *coutume* assistancielle : la *coutume du mérite* ou la *coutume de la solidarité* 11
Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste 12
La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale 13
La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille 13
Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle 14
La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés 15
Conclusion 16
Notes 16

2. LE CAS DU CANADA 17
Le Canada : un État-providence spécifique? 17
Les changements récents des politiques d'assistance sociale au Canada 19
Le rapport de réciprocité dans l'histoire 21
Conclusion 29
Notes 29

3. LE CAS DU QUÉBEC 31
Le Québec : une « société distincte » au Canada 31
Le rapport de réciprocité dans l'histoire : droits et devoirs en général 32

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : l'assistance aux mères nécessiteuses 38
L'« aide liée » : formes contemporaines 43
Interventions nouvelles dans les autres sphères de la sécurité sociale 66
Conclusion 68
Notes 69

4. LES CAS DE L'ONTARIO ET DU NOUVEAU-BRUNSWICK 74
Le cas de l'Ontario 74
Le cas du Nouveau-Brunswick 87
Conclusion 96
Notes 96

5. LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE 99
La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié 99
La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu » 100
L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion 103
La *formule de droits et de devoirs* : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société 104
La *coutume* assistancielle : la *coutume du mérite* ou la *coutume de la solidarité* 109
Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste 111
La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale 113
La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille 113
Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle 114
La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés 117
Conclusion 119
Notes 120

6. RECOMMANDATIONS 122
Recommandations de politiques visant à améliorer la condition des femmes pauvres 122
Suggestions de recherche qui se situent dans le prolongement de notre étude 123
Note 124

7. CONCLUSION 125

ANNEXE : ENCADRÉS 127

BIBLIOGRAPHIE 175

ACRONYMES

AANB	Acte de l'Amérique du Nord britannique
AFDC	Aid to Families with Dependent Children (É.-U.)
AGIR	Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi (Qc)
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi (France)
AOMN	allocation ontarienne aux mères nécessiteuses
APPORT	Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (Qc)
APTE	Actions positives pour le travail et l'emploi (Qc)
AU	Allocation unifiée (Qc)
CCCF	Conseil consultatif sur la condition de la femme (N.-B.)
CCDS	Conseil canadien de développement social
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CJE	Carrefour Jeunesse-Emploi (Qc)
CLE	Centre local d'emploi (Qc)
CNBS	Conseil national du bien-être social (Canada)
CNF	Conseil national des femmes (Canada)
CNFPV	Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence (Canada)
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)
CSF	Conseil du statut de la femme (Qc)
CSN	Confédération des syndicats nationaux (Canada)
CTNB	Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
DRH-NB	Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick
EXPRESS	Programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les jeunes parents (Ontario)
FFQ	Fédération des femmes du Québec
LEAP	Programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (Ontario)
LORAS	*Loi de l'Ontario sur la réforme de l'aide sociale*
LPOSPH	*Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*
LPOT	*Loi sur le programme Ontario au travail*
MAR	Ministère de l'Aide au revenu (N.-B.)
MES	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Qc)
MFE	Ministère de la Famille et de l'Enfance (Qc)
MMSR	Ministère de la main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (Qc)
MMSRFP	Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Qc)
MSR	Ministère de la Sécurité du revenu (Qc)
MSS	Ministère de la Solidarité sociale (Qc)
PAIE	Programme d'aide à l'intégration en emploi (Qc)
PALT	Programme d'aide à long terme (N.-B.)
PAS	Projet d'autosuffisance (N.-B.)
PAT	Programme d'aide temporaire (N.-B.)
PIB	produit intérieur brut

PPFP	Programme de perfectionnement, formation et placement (N.-B.)
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
RMI	Revenu minimum d'insertion (France)
SQDM	Société de développement de la main-d'œuvre (Qc)
SUPRET	Supplément au revenu du travail (Qc)
TANF	Temporary Assistance for Needy Families (É.-U.)
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (Canada)

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes et de permettre à des personnes, à des groupes, à des décisionnaires et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1997 ayant pour thème Réduire la pauvreté chez les femmes : options, orientations et cadres stratégiques en matière de politiques. Condition féminine Canada a financé neuf projets de recherche sur cette question, qui vont de vastes analyses à des études plus ciblées.

Certains des vastes secteurs de recherche en matière de politiques abordés dans le cadre de cet appel de propositions portent sur la dynamique de la pauvreté, sur les liens entre la politique sociale et l'inégalité entre les sexes et sur les cadres et options stratégiques en vue de réduire la pauvreté des femmes. Certaines des recherches plus précises examinent les liens entre le logement et l'emploi, les coûts cachés des soins aux personnes âgées, les effets des soins à domicile, l'équité salariale au Québec, les relations entre les femmes et l'État au Québec ainsi que les revenus de retraite. Une liste complète des projets de recherche financés aux termes de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont collaboré à cette recherche. Nous aimerions les remercier. Il s'agit, tout d'abord, de Corinne Blanchette, qui a agi comme assistante de recherche pendant la durée entière du projet. Elle a effectué différents travaux à chacune des trois étapes de la recherche (rapport préliminaire, rapport intermédiaire et rapport final), tels que la recherche bibliographique et documentaire, la rédaction de documents préliminaires, la collecte de données statistiques et la préparation des tableaux et graphiques. Ensuite, Francine Jacques a agi comme professionnelle de recherche dans le cadre de ce projet jusqu'en décembre 1999. Elle a été responsable de la gestion du projet et a révisé partiellement le texte du rapport préliminaire. De plus, cinq autres personnes, qui ne faisaient pas directement partie du projet, ont aussi contribué à cette recherche : ce sont Jacques Langelier, Moscha Yannissi, Alain Tanguay, Marie-Josée Noël et Annabelle Viau-Guay. M. Langelier a rédigé certains documents, qui nous ont servi, notamment, à retracer l'historique de l'assistance sociale au Nouveau-Brunswick. Les autres ont participé à la compilation des bibliographies sur les cas français (M. Yannissi) et américain (A. Tanguay et M.-J. Noël) et rédigé un document d'appoint sur les centres locaux d'emploi (CLE) du Québec (A. Viau-Guay).

Nous aimerions ensuite remercier toutes les personnes qui, très cordialement, ont accepté de nous accorder des entrevues. Il s'agit de Diane Bellemare, Francis Côté, Jean-Yves Desgagnés, Suzanne Leduc, Johanne Loyer, Manon Massé et Francine Séguin. Nous avons également bénéficié d'échanges avec Francine Lepage. L'ensemble de ces échanges a incontestablement apporté une qualité supplémentaire à notre travail. Enfin, nous aimerions remercier les lectrices et lecteurs anonymes qui, à la demande de Condition féminine Canada, ont commenté une première version du rapport final.

L'auteure a dirigé la recherche et rédigé la version définitive des trois rapports, y compris celui-ci. Elle en assume donc l'entière responsabilité.

SOMMAIRE

L'objectif général de cette recherche était d'évaluer, dans une optique comparative, les principes et les modalités qui façonnent la transformation des politiques d'assistance sociale au Canada, et particulièrement au Québec. Nous nous sommes également brièvement penchée sur les expériences de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Nos derniers travaux nous avaient permis de dégager deux grands modèles différenciés d'intervention publique dans la conception et la mise en oeuvre du nouveau « contrat de réciprocité assistanciel » entre les pauvres et l'État : il s'agit de l'approche du *workfare*, telle qu'elle a été développée aux États-Unis, et l'approche de l'*insertion*, qui a été choisie en France. Ces deux approches représentent deux traitements fondamentalement différents du problème de la pauvreté. La question principale de la recherche consistait donc à qualifier, par rapport à ces deux modèles, la configuration assistancielle de *droits et de devoirs* qui s'institutionnalise à l'heure actuelle entre les femmes et l'État au Canada et au Québec.

Notre étude a été menée au moyen d'une grille d'analyse originale en économie, la théorie institutionnaliste de J. R. Commons. Cette théorie est très féconde pour analyser les politiques sociales et pour dégager les dynamiques spécifiques d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille, éclairant, par là-même, la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société. La principale technique de recherche utilisée pour mener les études de cas est l'analyse documentaire, développée à plusieurs niveaux, et complétée dans le cas québécois par des entrevues. Une fois brossés nos portraits du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, nous avons analysé le modèle de réciprocité assistanciel du Québec en le comparant aux modèles de référence, ceux du *workfare* et de l'insertion, cela en examinant systématiquement les différentes dimensions de la relation assistancielle que nous avions préalablement identifiées.

Dans l'ensemble, il ressort qu'il n'y a pas, au Canada, une mais plusieurs configurations assistancielles de *droits et de devoirs,* selon l'endroit étudié ou selon le sexe et l'âge des prestataires. Ainsi, l'approche de la réciprocité développée au Québec est différente de celle existant, par exemple, en Ontario, tout comme les obligations imposées depuis l'assistance diffèrent entre les hommes et les femmes ou encore entre les différentes « catégories » de femmes. Cela dit, à partir des cas du Québec et de l'Ontario, nous concluons que le Canada évolue à présent dans la voie du *workfare*, avec toutefois diverses variantes.

Société nord-américaine francophone imbibée d'une culture française, le Québec ne déroge pas non plus à sa spécificité en matière d'assistance sociale. Empruntant à la fois à l'approche française et à l'approche américaine, la configuration hybride du modèle québécois de la réciprocité assistancielle est certes assez unique, mais penche définitivement du côté du *workfare*. Cependant, quand on compare le Québec à l'Ontario, on constate que les provinces se démarquent clairement l'une de l'autre. La relation entre l'État et les pauvres « aptes au travail » touchant l'assistance en Ontario emprunte la voie non seulement du *workfare*, mais une « version dure » de ce dernier. Par comparaison, le Québec en a une « version douce ».

La recherche a abouti à deux types de recommandations : celles qui ont trait aux politiques visant à améliorer la condition des femmes pauvres et celles portant sur des suggestions de recherches ultérieures. Dans le premier cas, nous recommandons, notamment :

- de réorienter la conception des politiques d'intégration sociale et professionnelle des femmes touchant l'assistance sociale en redonnant à la famille son rôle central afin de mieux reconnaître les contraintes différenciées des femmes et d'atténuer les incohérences du système d'incitations et d'obligations issu des autres politiques publiques;
- de réévaluer le principe de l'« aide liée » dans les politiques d'assistance sociale, afin de réorienter les interventions dans un sens moins stigmatisant pour les femmes et plus soucieux de l'accompagnement des personnes que du contrôle de leur comportement;
- de renforcer l'imputabilité de l'État de façon à mieux garantir le respect de l'« obligation de moyens », en ce qui a trait à l'offre des mesures d'intégration sociale et professionnelle, et d'instituer des mesures de soutien pour les femmes touchant l'assistance sociale;
- d'élaborer des interventions publiques visant à accroître le pouvoir des femmes pauvres d'infléchir les décisions qui les concernent.

Dans le second cas, nous recommandons, entre autres, de travailler à l'élaboration d'une problématique féministe de l'exclusion dans laquelle la pauvreté serait analysée dans la perspective large des inégalités sociales, celles du partage du travail dans la société et de la dévalorisation des activités faites par les femmes (le travail du « prendre soin » ou du *caring*, que ce travail prenne place dans la famille ou en emploi), dans le contexte des nouveaux « risques sociaux » qui découlent des mutations des institutions de la famille et de l'emploi.

INTRODUCTION

Cette recherche porte sur les politiques d'assistance sociale, c'est-à-dire celles qui ont pour fonction de soulager la pauvreté. Dans le sillage des politiques « actives », une transformation fondamentale de l'assistance est en cours depuis les années 1980. Plutôt que de s'articuler, comme auparavant, autour du seul critère de l'insuffisance de revenu, l'aide de l'État s'assortit désormais d'un ensemble de conditions de comportement qui transforment la « relation assistancielle » en une relation d'« obligations réciproques ». Le couplage de l'assistance sociale et d'une démarche d'intégration à l'emploi (mesures d'employabilité, parcours individualisés, etc.) en est la forme la plus usuelle. L'objectif général de cette recherche est donc d'évaluer, dans une optique comparative, les principes et les modalités qui façonnent cette transformation des politiques d'assistance sociale au Canada, et particulièrement au Québec.

Cette recherche se situe dans le prolongement de nos derniers travaux (Morel, 2000a). Ceux-ci ont permis de dégager deux grands modèles différenciés d'intervention publique dans la conception et la mise en oeuvre de ce nouveau « contrat de réciprocité assistanciel » entre les pauvres et l'État : il s'agit de l'approche du *workfare*, telle qu'elle a été développée aux États-Unis, et de l'approche de l'*insertion*, qui a été choisie en France. Le *workfare* a surtout visé les prestataires du programme Aid to Families with Dependent Children (AFDC), maintenant devenu le Temporary Assistance for Needy Families (TANF)[1], qui ciblait les familles monoparentales pauvres, alors que l'insertion renvoie aux initiatives adoptées dans le cadre du Revenu minimum d'insertion (RMI), programme d'assistance sociale français non catégoriel créé en 1988. Ces deux approches, qui sont expliquées en détail au chapitre suivant, représentent deux traitements fondamentalement différents du problème de la pauvreté, et cela à plusieurs points de vue : coutumes assistancielles, conceptions de la pauvreté, de la citoyenneté et de la solidarité, pratiques sur le terrain. En somme, le *workfare* et l'insertion correspondent à l'institution de deux *formules différenciées de droits et de devoirs* dans l'assistance. Aussi, la question principale de cette recherche consiste à caractériser la configuration assistancielle de *droits et de devoirs* qui s'institutionnalise à l'heure actuelle entre les femmes et l'État au Canada et au Québec.

Au départ, il s'agissait de voir si l'évolution des politiques d'assistance canadiennes s'inscrit, comme c'est le cas aux États-Unis et en France, dans ce qui peut-être qualifié d'« approche contractuelle », c'est-à-dire une relation assistancielle d'obligations réciproques reposant sur le couplage garantie de ressources/démarche d'intégration à l'emploi. Cela s'est avéré être le cas. En effet, la problématique de la réciprocité dans le cadre de l'assistance sociale est maintenant d'une très grande actualité au Canada. Depuis les années 1980, les provinces canadiennes ont modifié leur système d'assistance pour y intégrer des règles allant dans ce sens. Au Québec, l'adoption de nouvelles règles « d'obligations réciproques », comme condition donnant droit aux transferts, est une question fortement controversée depuis plusieurs années. Comme une logique de la réciprocité semble ainsi transformer l'assistance sociale au Canada et au Québec, il s'agit d'analyser la signification que revêtent les changements identifiés, en les analysant à partir de leur propre « cohérence sociétale ». Dans cette recherche, nous nous intéressons donc aux questions suivantes : les modèles bipolaires dégagés aux États-Unis et en France, par les approches du *workfare* et de l'insertion, sont-ils

appropriés pour rendre compte de la démarche privilégiée au Canada et au Québec? Cette dernière correspond-t-elle plutôt à un modèle hybride, empruntant aux deux approches de l'insertion et du *workfare*? Peut-on enfin repérer des traits communs à l'ensemble des configurations nationales? La recherche porte principalement sur le Québec, mais inclut aussi des observations de portée plus restreinte sur d'autres provinces canadiennes, particulièrement l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

L'assistance est analysée d'un point de vue transversal, c'est-à-dire à partir des liens qu'elle entretient avec les institutions de la famille et de l'emploi, qui ont une incidence profonde sur les conditions de vie des femmes. Ainsi, nous tentons de dégager les contradictions qui caractérisent les actions des pouvoirs publics face aux prestataires de l'assistance sociale. Nous avons constaté que l'incohérence des interventions publiques, en ce qui a trait à l'assistance sociale, entre les différentes politiques ou encore entre les divers niveaux de gouvernement, nuit fortement à l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté aux États-Unis et en France. Il est donc essentiel d'identifier aussi au Canada les lacunes et contraintes qui contrecarrent l'action gouvernementale visant à promouvoir la sécurité économique des femmes.

L'égalité des femmes passe par la lutte contre leur pauvreté, mais surtout par un meilleur partage des richesses, par la reconnaissance de leur contribution de travail dans la sphère domestique et par une distribution équitable de l'emploi, assortie de conditions de rémunération et d'avantages sociaux non discriminatoires. La mise en oeuvre des « nouvelles obligations réciproques » dans l'institution de l'assistance sociale soulève tous ces enjeux à la fois. Les changements apportés aux règles d'octroi des transferts d'assistance ont une incidence directe sur la pauvreté des femmes, en particulier sur celle des familles monoparentales, qui sont nettement surreprésentées parmi les ménages touchant l'aide sociale. Ensuite, la question de la réciprocité dans l'assistance sociale pose directement le problème de la contrepartie du travail domestique de la part des mères recevant des transferts de l'État. Autrement dit, elle facilite l'élaboration d'une problématique féministe de l'exclusion. Enfin, notre réflexion porte sur les mesures d'intégration professionnelle des prestataires de l'assistance sociale et se pose donc, à ce titre, au carrefour des sphères de l'assistance et de l'emploi. Elle implique donc de s'interroger sur les modalités d'exercice du travail rémunéré spécifiquement réservées aux femmes.

La recherche vise à contribuer à l'amélioration de la conception des politiques d'assistance par l'enrichissement des connaissances sur celles-ci. L'analyse comparative des systèmes de sécurité sociale est un champ d'étude relativement nouveau. Plus encore, peu de travaux permettent de situer les politiques assistancielles canadiennes face à celles d'autres pays. Aussi, même si des références ponctuelles au *workfare* et à l'insertion sont quelquefois établies en ce qui a trait à l'évolution de l'assistance au Canada, il n'existe pas d'étude portant sur la comparaison systématique des approches canadienne et québécoise en matière d'obligations réciproques dans l'assistance avec celles qui ont été adoptées aux États-Unis et en France. Dans ce contexte, l'intérêt d'une analyse comparative du cas québécois, pour éclairer les points de convergence et de divergence entre les actions adoptées ici et à l'étranger, nous semble indéniable.

L'analyse en termes de genre de l'État-providence est également un nouveau champ d'étude. De façon générale, les féministes s'intéressent à la façon dont les inégalités entre les hommes et les femmes se reflètent dans la structuration des politiques sociales et, inversement, comment ces dernières modèlent, à leur tour, les rapports sociaux de sexe. Or, pour l'analyse de genre de l'État-providence, il est essentiel d'étudier les systèmes d'assistance sociale des provinces. Généralement, l'analyse des États-providence porte sur la comparaison des politiques publiques nationales. Cela vient du biais assez répandu, dans ces études, pour l'étude des assurances sociales ou de transferts universels. Même si cette orientation s'explique par le fait que les assurances sociales représentent la forme la plus évoluée de transferts monétaires dans une économie salariale, elle nuit à la compréhension de la nature de la relation de réciprocité entre les femmes pauvres et l'État. En effet, les politiques d'aide aux pauvres sont et ont été historiquement le plus souvent développées à un niveau sub-national (États fédérés, provinces, comtés, municipalités) (Struthers, 1994, p. 4)[2].

Outre son volet d'étude de cas nationaux, cette recherche comporte aussi une dimension théorique importante car elle s'inscrit dans les efforts actuels visant à renouveler, dans une perspective féministe, la théorie économique de manière à contrer la vision économiciste qui domine actuellement dans cette discipline. Notre étude comparative est menée au moyen d'une grille d'analyse originale en économie, la théorie institutionnaliste de J. R. Commons, dont on redécouvre aujourd'hui l'actualité, et qui est très féconde pour analyser les politiques sociales (accent sur la notion de *règles*[3], sur les *relations sociales de droits et de devoirs*, approche transdisciplinaire, importance de l'éthique et de la question du besoin de sécurité dans l'analyse économique)[4]. Dans la comparaison que nous avons menée entre les États-Unis et la France, cette théorie nous a permis notamment de dégager des dynamiques spécifiques d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille, éclairant, par là-même, la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société. L'utilisation de la théorie institutionnaliste tient donc à l'apport de cette dernière pour l'analyse féministe des politiques sociales[5].

La principale technique de recherche utilisée est l'analyse documentaire, complétée par des entrevues. Notre étude combine différents niveaux d'analyse (de l'historique de l'institution assistancielle, des discours et de la législation concernant les changements récents, des résultats d'études d'évaluation de la mise en oeuvre des programmes d'intégration en emploi) qui ont nécessité eux-mêmes le recours à des sources documentaires variées. Enfin, au Québec, des entrevues individuelles semi-directives ont été menées avec quelques personnes qui s'occupent de la conception et de la mise en oeuvre des politiques d'assistance ou issues des groupes de femmes et de défense des droits concernés par ces politiques.

Ajoutons quelques précisions pour expliciter davantage notre démarche analytique. Premièrement, le terme *workfare* dans cette recherche renvoie non pas à l'obligation de travailler en échange de l'assistance sociale, mais plutôt à un modèle de relation assistancielle de réciprocité dont les caractéristiques sont exposées au chapitre 1. Deuxièmement, nous accordons une importance spéciale au traitement de la pauvreté des familles monoparentales. Privilégier la monoparentalité comme objet d'étude est incontournable dans une analyse de genre de la pauvreté et des politiques sociales. Cela, tout d'abord, parce que la monoparentalité est historiquement un témoignage unique sur le statut des femmes dans la société (Gordon,

1994, p. 12). En effet, le statut des mères seules traduit « l'engagement de la société et du gouvernement face à la fois à l'indépendance économique des femmes et au bien-être des enfants » *[traduction]* (Little,1998, p. xii). La situation des mères seules pauvres est aussi très révélatrice de l'ambivalence profonde qui caractérise la gestion sociale de la pauvreté. L'assistance aux familles monoparentales renvoie à un système de représentations dual. En effet, deux figures « du pauvre » coexistent dans ce type de programmes, celle de l'enfant et celle de la mère. La première a la particularité de renvoyer « naturellement » à une pauvreté involontaire et, par conséquent, à l'image du « pauvre méritant ». C'est sur la seconde que se condensent les problèmes et les ambiguïtés, car c'est dans ce cas qu'intervient la notion de responsabilité ou de pauvreté volontaire. Le traitement social des mères pauvres diffère donc selon que l'accent est mis sur l'une ou l'autre de ces figures du pauvre. La situation des mères seules pauvres est exemplaire ensuite parce qu'elle met en relief, en l'exacerbant, une contradiction fondamentale de nos sociétés actuelles, que subissent aussi les femmes vivant en couple : l'équation complexe de la conciliation emploi-famille. L'analyse de la monoparentalité s'impose aussi par le fait que le *workfare* en est indissociable puisque ce sont les mères seules qui touchent l'AFDC-TANF. Enfin, la monoparentalité représente, surtout Amérique du Nord, un changement profond de l'institution familiale, objet de recherche privilégié des féministes. Pour l'ensemble de ces raisons, l'étude de la monoparentalité dans l'assistance est une clé d'analyse puissante pour comprendre la condition sociale des femmes pauvres. C'est pourquoi aussi nous nous penchons particulièrement sur les programmes d'assistance aux mères nécessiteuses qui, historiquement, sont les premières formes de traitement social de la pauvreté féminine.

Troisième type de clarification préliminaire, les formes de contrepartie exigée des hommes (ou de catégories plus globales comme celle des « jeunes ») sont aussi présentées dans ce document. Il est indispensable de les analyser pour comprendre les spécificités des formes d'aide liée imposées aux femmes.

Quatrièmement, nous ne traiterons pas non plus la question de l'« employabilité » de la manière habituelle. L'usage le plus couramment répandu de cette notion pose l'employabilité de façon technique, comme une mesure du niveau de la capacité des individus de s'intégrer en emploi (niveau de scolarisation, habiletés et compétences générales pour occuper un poste, etc.). Par exemple, dans le document du gouvernement québécois de 1988 intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu*, l'employabilité est définie comme étant « l'adéquation entre certaines caractéristiques (personnelles) (...) et la nature des emplois disponibles sur le marché ». Dans cette optique, l'employabilité devient en quelque sorte une mesure (inversée) du chômage structurel. Adoptant cette perspective, plusieurs auteurs associent, par extension, la notion d'employabilité à une approche restrictive et punitive de l'assistance sociale, qui impute la pauvreté aux lacunes personnelles des prestataires plutôt qu'aux « structures sociales » : le « concept d'"employabilité" porte (...) en lui un ensemble de prémisses préjudiciables aux personnes exclues du marché du travail, dans la mesure où il situe la principale responsabilité de la crise de l'emploi au mauvais endroit » (McAll *et al.*, 1996, p. ix). Nous posons, pour notre part, d'abord et avant tout, l'employabilité comme un construit social. Celle-ci n'est pas une mesure objective de compétences, mais le produit des stratégies des différents acteurs en même temps que de l'évolution des institutions de l'emploi, de la famille et de la sécurité sociale. En ce sens, l'employabilité a trait à la

condition de ceux et de celles que la société juge en *devoir* d'occuper un emploi. Aussi, parler de personnes « employables » ou « aptes au travail » renvoie à l'existence d'un ensemble de normes sociales et d'attentes selon lesquelles la contribution productive de certains groupes d'individus doit prendre place dans l'espace public de l'emploi.

Dans l'assistance sociale, la pauvreté des personnes « valides » — « aptes au travail » ou « employables » — a toujours fait problème. Des difficultés surgissent dès qu'il est question d'obtenir de l'État une aide en espèces pour ces personnes. L'assistance publique garde un caractère subsidiaire par rapport aux ressources financières que les individus sont censés tirer de la famille ou de leur travail salarié : le *devoir* de la personne considérée comme « apte au travail » de vivre de son propre travail prime toujours sur le *devoir* d'assistance de l'État à son endroit. C'est ce que nous appelons la « coutume du mérite », parce qu'elle est basée sur des *règles* qui classent les pauvres en fonction de leur « employabilité présumée », de manière à identifier ceux qui peuvent recevoir une aide financière de l'État sans d'autres conditions que le test de ressources. Dans cette optique, l'« employabilité » est un jugement social sur la capacité des individus à gagner eux-mêmes leur vie par le travail salarié. Ce jugement est donc hautement normatif, conditionné entre autres par les valeurs dominantes entourant l'exercice de l'emploi. Dans une analyse de genre, une telle conception de l'employabilité permet de montrer que les attentes de la société face à l'intégration professionnelle des femmes pauvres (ou des jeunes ou des personnes handicapées) sont construites socialement en fonction des transformations du rôle dévolu aux femmes dans la famille et dans l'emploi, ces deux sphères évoluant elles-mêmes en interaction. Autrement dit, l'employabilité, comme construit social, permet d'éclairer la contrepartie de travail qui est imposée dans la famille, au sujet de laquelle on pourrait presque parler, par analogie, de « maternabilité » : l'ensemble des *règles* qui définissent les compétences relatives au rôle de mère, tout en régulant l'assignation des femmes à la sphère domestique. Des principes semblables régissent ainsi la distribution du travail salarié et du travail domestique dans la société, en l'occurrence des ensembles de *règles* portant sur les exigences rattachées à ces prestations de travail différenciées selon le sexe dans la division sociale du travail. La mise en correspondance des prescriptions de comportement imposées aux femmes dans l'assistance sociale à l'époque des programmes pour les mères nécessiteuses avec celles des programmes d'intégration en emploi actuels fait ressortir cette symétrie dans le contrôle collectif des obligations de travail visant les femmes pauvres.

Enfin, il est essentiel d'insister sur le fait que l'institution qui est analysée ici est celle de l'assistance sociale, à laquelle incombe, dans la société, la gestion de la pauvreté. Celle-ci comporte un ensemble de caractéristiques qui la différencient nettement des autres modes de gestion des risques sociaux (l'assurance sociale et les transferts universels) et qui font en sorte que le statut économique de sécurité qui y est institué ne peut être qu'un statut de seconde zone (Morel, 1999). L'un des fondements de l'assistance sociale est le principe de *less eligibility*, conçu afin de préserver l'incitation au travail des personnes considérées comme étant « employables ». Selon ce principe, le traitement des prestataires « aptes au travail » doit être de qualité moindre à celui des salariés. Comme ce principe détermine le montant des aides financières, il s'ensuit que les transferts d'assistance sont généralement d'un montant inférieur au salaire minimum et, par conséquent, le plus souvent, en deçà du seuil de pauvreté. Ainsi conçus, les programmes pour les pauvres sont donc irrémédiablement de pauvres programmes

(Bellemare, 1981). Nous reviendrons en conclusion sur ces considérations qui nous amènent à penser que tant que la vulnérabilité économique des femmes sera démesurément prise en charge, dans le cadre de la sécurité sociale, par la logique *a minima* de l'assistance sociale, elles pourront difficilement sortir de la pauvreté.

Ce rapport de recherche s'élabore comme suit. Le chapitre 1 campe le cadre de référence de l'analyse subséquente des modèles de réciprocité au Canada et au Québec. En effet, nous y présentons en détail les modèles du *workfare* et de l'insertion. Par souci de clarté, nous exposons séparément les expériences canadienne (chapitre 2) et québécoise (chapitre 3). Afin de fournir une image plus globale de la réalité canadienne, cette présentation est complétée par l'étude sommaire de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick (chapitre 4). Les résultats de notre analyse comparative sont présentés au chapitre 5. Enfin, le chapitre 6 contient les principales recommandations auxquelles notre recherche a abouti.

En terminant, nous souhaitons identifier deux limites importantes de cette recherche. Premièrement, la mise en oeuvre des mesures d'intégration en emploi destinées aux prestataires de l'assistance sociale a été insuffisamment étudiée. Même si nous avons abordé le problème de l'organisation des services dispensés aux prestataires, plusieurs questions, comme celles de la nature des rapports avec le personnel des agences d'aide sociale, de la qualité de l'encadrement offert aux personnes participant à des mesures, des contraintes locales d'application des programmes, etc., restent dans l'ombre. En particulier, la politique sur la main-d'oeuvre québécoise élaborée par Emploi-Québec n'est analysée que de façon très générale. La complexité de ces questions, dont l'analyse aurait exigé des recherches dépassant les limites de cette étude, explique que nous n'ayons pu les approfondir comme elles méritent de l'être. Deuxièmement, l'évolution récente des politiques d'assistance aux États-Unis et en France entraîne de nombreux changements qui n'ont pu être vraiment intégrés à notre analyse[6]. Autrement dit, les modèles du *workfare* et de l'insertion sont eux-mêmes en continuelle transformation, transformation dont l'analyse représente, à elle seule, un véritable chantier de recherche. Indiquons enfin que la mise à jour de l'information rassemblée dans ce rapport date de janvier 2001.

Notes

[1] L'AFDC était jusqu'à tout récemment le principal programme américain de transferts monétaires pour les pauvres.

[2] L'importance de ce recentrage de l'analyse aux niveaux « régional-local » dépend du pays étudié, car le niveau de centralisation de l'administration des politiques sociales varie selon les pays. Aux États-Unis ou au Canada, il est essentiel, mais dans le cas de la France, cela est beaucoup moins évident.

[3] Les termes en italique renvoient aux concepts théoriques de Commons. Il est à noter que cet auteur parle de *règles opérantes*. Pour faciliter la lecture du texte, comme ce n'est pas le lieu ici de présenter le cadre conceptuel de Commons, nous nous en tiendrons plutôt, dans la suite de ce rapport, au terme « règles ».

[4] Pour une présentation de la théorie institutionnaliste de John R. Commons et du cadre d'analyse de l'assistance qu'il est possible d'en dériver, voir S. Morel, 2000a.

[5] Nous avons développé ce point de vue dans S. Morel, 2000b.

[6] Du côté américain, d'importants changements sont survenus depuis la réforme d'envergure du système d'assistance adoptée en 1996. Du côté français, les politiques d'insertion ont aussi évolué avec notamment l'adoption, en 1998, d'une loi cadre sur la lutte contre les exclusions. À plusieurs points de vue, ces transformations sont venus radicaliser encore davantage l'opposition entre les deux modèles.

1. LE *WORKFARE* ET L'INSERTION : DEUX LOGIQUES DE LA RÉCIPROCITÉ

Le *workfare*[1] et l'insertion sont deux grands modèles différenciés d'intervention publique dans la conception et la mise en oeuvre du « contrat de réciprocité assistanciel » entre les pauvres et l'État. Ces modèles traduisent en effet deux logiques de réciprocité distinctes, voire même, à plusieurs égards, opposées. Dans ce chapitre, nous présentons de façon schématique cette opposition entre les deux modèles à partir d'une description succincte de leurs principales caractéristiques[2]. Celles-ci représentent les critères à partir desquels nous évaluons ensuite le modèle de réciprocité assistanciel québécois.

La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié

Avant d'aborder la question de la réciprocité, il faut qualifier rapidement les modes de structuration spécifiques de l'assistance sociale aux États-Unis et en France. Le système américain se démarque par son caractère décentralisé (fortement conçu et géré par les États) et catégoriel (admissibilité fondée sur des caractéristiques spécifiques — état matrimonial, âge, etc. — s'ajoutant au test de revenu et de ressources). Ce sont les familles monoparentales qui, historiquement, ont formé la catégorie de prestataires la plus importante au sein du système assistanciel américain, tant en nombre que par sa « visibilité » dans les débats entourant les réformes de ce système. En France, le système d'assistance (volet « prestation ») est, au contraire, centralisé et partiellement unifié : le RMI, qui se superpose à un système de minima sociaux qui lui était antérieur, est un programme unifié (non catégoriel).

La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu »

Le point de départ de l'élaboration d'un modèle de réciprocité assistanciel consiste à caractériser l'identité du nouveau sujet social qui est institué, face à l'État, dans la relation d'obligations réciproques. Pour identifier les représentations de ce « sujet-citoyen » de l'assistance, il faut s'interroger sur les conceptions et les discours qui construisent l'image du pauvre dans la société. Aussi, le « prestataire-citoyen » concerné par le *workfare* est la « dépendante », alors que celui qui est visé par l'insertion est un « exclu ».

Le thème de la « dépendance » est central dans la conception du *workfare* aux États-Unis. Le plus souvent, ce terme n'est nullement défini, la « dépendance » étant considérée comme une appellation neutre allant de soi pour désigner la situation des personnes vivant des transferts de l'État. De la même façon, le terme « indépendance », ou « autonomie personnelle », qui fonctionne comme le pendant de celui de dépendance, mais qui est associé au travail salarié, n'est pas non plus discuté : le fait que le travail salarié confère systématiquement aux personnes concernées une indépendance est chose entendue. Pourtant, parler de « dépendance » n'est pas neutre du point de vue du genre : le discours sur la « dépendance » des prestataires concernées par le *workfare*, en présentant celles-ci comme des personnes à la charge de la société, occulte la valeur du travail domestique qu'elles accomplissent en élevant seules des enfants. L'expression de « dépendance de l'aide sociale » est aussi très péjorative, car, au delà de la

simple description d'une source de revenu, elle « suggère implicitement une dépendance passive, peut-être pathologique par rapport à l'assistance du gouvernement » *[traduction]* (Greenberg, 1992a, p. 2). De fait, la conception dominante de la pauvreté qui ressort des débats américains sur le *workfare* renvoie à un problème individuel, où l'interaction des pauvres avec l'aide sociale est considérée se répercuter négativement sur leurs comportements. Dans cette optique, la question de la pauvreté des prestataires de l'aide sociale est d'abord posée en termes de déviance. Le prestataire du *workfare* est identifié comme un individu « piégé » dans le cercle vicieux de l'assistance, incapable seul de sortir de la dépendance et de retrouver une position sociale normale d'autonomie individuelle.

Avec l'insertion, la figure emblématique du prestataire devient celle de l'« exclu ». Ce changement de dénomination marque un renversement total de perspective par rapport à la thématique américaine de la dépendance. En effet, ce ne sont plus essentiellement les carences des pauvres qui sont stigmatisées, mais celles de la société. L'exclusion se rapporte en effet aux dysfonctionnements de trois principales institutions : l'emploi, la famille et la sécurité sociale. Dans cette optique, ce ne sont plus des coupables que la société secourt, mais des « victimes » : la déviance est imputée non aux pauvres, mais à l'ensemble du corps social. Avec le thème de l'« exclusion », qui, en regard du RMI, est l'antithèse de l'insertion, apparaissent ceux de la « précarité » et de la « vulnérabilité », qui composent la « nouvelle pauvreté ». En somme, la dépendance et l'exclusion, points d'ancrage respectifs de la relation de réciprocité dans le *workfare* et l'insertion, renvoient à des conceptions opposées de la pauvreté.

L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion

Fondés sur des conceptions opposées de la pauvreté, le *workfare* et l'insertion, qui ont valeur de remède, sont forcément axés sur des objectifs divergents. Le principal objectif du *workfare* est combattre la dépendance. À cet objectif général se greffent d'autres objectifs dont l'analyse fait émerger le modèle idéal de citoyenneté qui préside à l'institution du « prestataire-citoyen » aux États-Unis. La première figure de la citoyenneté est celle du « citoyen travailleur », qui peut être rattachée à l'objectif spécifique de la préservation de l'éthique du travail. Dans ce cadre, le *workfare* vise à renforcer l'incitation au travail et à rendre l'assistance conforme aux valeurs ambiantes. Dans la même optique, il vise à améliorer l'« employabilité » des prestataires de l'aide sociale : le *workfare* est censé augmenter le capital humain des personnes concernées, tant indirectement, en instillant le sens des responsabilités ou l'éthique du travail, que directement, en développant les compétences grâce à une expérience de travail bien structurée (Gueron, 1987, p. 16). La normalisation sociale du comportement des prestataires de l'AFDC-TANF se fonde ensuite explicitement sur un critère d'équité, en mettant en scène l'image de la « citoyenne mère et travailleuse ». Comme les mères américaines sont aujourd'hui majoritairement en emploi, le *workfare*, ou l'imposition du travail en échange de l'assistance, est présenté comme visant à mettre les prestataires sur un pied d'égalité avec les citoyennes salariées, qui sont tenues de travailler pour toucher un revenu. De plus, le *workfare* est aussi justifié par l'objectif de réduction des coûts de l'assistance. C'est la figure du « citoyen-contribuable » qui sert alors de point d'appui pour évaluer les *droits et les devoirs* dans l'assistance. La principale préoccupation est alors de réduire le nombre de prestataires tant en dissuadant les entrées à l'assistance qu'en accélérant les sorties. Finalement, le *workfare*, en liant l'aide sociale au

travail, vise à faire en sorte que les prestataires se sentent plus « dignes » et accroît le soutien de l'opinion publique envers l'aide sociale (Gueron, 1987, p. 16).

Le principal objectif de l'insertion est de combattre l'« exclusion ». Par la résorption de la « fracture sociale » de l'exclusion, l'objectif du RMI « est bien celui de la participation à la vie collective au nom de la reconnaissance du droit à la citoyenneté » (Paugam, 1991, p. 95). Ainsi, tandis que le terme d'exclusion est absent du vocabulaire américain sur la pauvreté, il mobilise, en France, les intervenants impliqués dans le dispositif du RMI. La question de l'« exclusion » concerne, en France, non les « marges » de la vie sociale, mais participe d'une réflexion sur la société dans son ensemble. Le RMI se veut rompre l'isolement des pauvres par suite d'un défaut de la société à les intégrer. Axé sur un objectif d'intégration sociale misant sur la responsabilité du collectif à l'endroit des « exclus », le RMI s'élabore dans une optique nettement distincte de la conception individualiste de la lutte contre la pauvreté dans laquelle est ancré le *workfare*. Dans le cas de l'insertion, la figure de la citoyenneté qui sert de référent dans les débats est celle des « inclus ». En effet, la position sociale des exclus est, comme aux États-Unis, comparée à celle du « travailleur ». Toutefois dans ce cas, le problème tient au fait que tous n'ont pas accès aux *droits* inhérents à l'emploi. En outre, la lutte contre l'exclusion en France ne vise pas la baisse des coûts de l'assistance : « Les responsables politiques ou ceux qui sont chargés de l'action sociale avancent rarement l'idée que les "pauvres" profitent du système d'assistance et qu'il faudrait diminuer les aides pour qu'ils soient davantage motivés à rechercher un emploi, comme c'est le cas en Grande-Bretagne (et, ajouterions-nous, aux États-Unis). L'idée la plus courante est qu'il faut augmenter les dépenses sociales au titre de la solidarité » (Paugam, 1996b, p. 402).

La *formule de droits et de devoirs* : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société

La formule de *droits et de devoirs* renvoie à l'identification du type de *relation sociale* existant entre les pauvres et l'État, notamment à la question de savoir à laquelle des deux parties incombent les obligations dans la nouvelle relation de réciprocité. Le *workfare* et l'insertion renvoient à des conceptions opposées de la citoyenneté et du lien social : la mère pauvre « dépendante » et l'« exclu » se rattachent, dans le premier cas, à une logique de la contrepartie, et dans le second, à une logique de la dette sociale.

Le *workfare* représente l'imposition d'un nouveau *devoir,* là où existait auparavant uniquement un *droit* (prestation d'AFDC). Il est orienté dans le sens d'un rapport « donnant-donnant » ou d'une logique de contrepartie : un *droit* (l'assistance sociale) est constitutif d'un *devoir* (travail ou autres types d'activités) pour le prestataire. Le *workfare* met donc surtout l'accent sur le *devoir* individuel du pauvre de contribuer à la société en déployant individuellement les comportements méritoires qui l'institueront comme citoyen. L'insertion, à l'inverse, institue un *droit* pour le prestataire, qui correspond au *devoir* collectif, incombant surtout à l'État, d'insérer l'exclu dans une communauté dont il est, inconditionnellement, un membre à part entière. Plus encore, dans le cas du RMI, c'est à la structuration d'un double *droit* que l'on prétend se livrer, le RMI combinant le *droit* à une prestation (le revenu minimum) et le *droit* à l'insertion (le « i » du RMI), dans une dynamique où l'insertion « finalise » la prestation (Lafore, 1992,

p. 76). Autrement dit, l'insertion ne correspond pas à une logique de contrepartie, mais à une logique de la dette sociale. La Commission d'évaluation du RMI schématisait ainsi les deux conceptions du lien existant entre l'allocation et l'insertion :

> « Dans la première, (...) on met l'accent sur la **responsabilité de l'individu** et donc sur la notion de "contrepartie" : sa participation à des actions d'insertion est la condition du bénéfice de l'allocation. Dans la seconde, (...) on met davantage l'accent sur la **responsabilité de la société** dans l'exclusion de la personne et sur le droit à l'insertion : celle-ci est alors un objectif et non une condition » (CNE-RMI, 1992, p. 112).

Dans le cadre du RMI, ajoutait-elle, l'accent est mis sur la « responsabilité de la société » car, dans l'esprit de la loi, c'est la notion d'*engagements réciproques* entre l'individu et la société qui prévaut et non la logique de contrepartie.

La *coutume* assistancielle : la *coutume du mérite* ou la *coutume de la solidarité*

La *coutume* de l'assistance fait référence aux *règles inorganisées* qui prévalent dans cette institution. Ces règles, qui orientent les comportements coutumiers des individus, plongent leurs racines très loin dans le temps. Il faut donc retourner à l'histoire de chaque pays pour repérer les formes anciennes des règles contemporaines, ce qui permet d'apprécier la prégnance et la continuité des représentations typiques de la pauvreté. De ce point de vue encore, le *workfare* et l'insertion se différencient fortement. Ils s'inscrivent, pour le premier, dans le prolongement direct de la *coutume du mérite,* pour la seconde, dans celui de la *coutume de la solidarité.*

Aux États-Unis, la *coutume* du mérite vient historiquement du fait que les politiques d'assistance américaines ont été calquées sur la *coutume* britannique des lois sur les pauvres. Cette *coutume* se distingue par l'importance qu'y revêt la sélection des pauvres sur la base du mérite : le clivage entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants, ou la mise en forme des règles qui différencient les pauvres en fonction de leur « aptitude au travail », en vue de l'établissement de traitements distincts, domine l'institution de l'assistance sociale. La coutume du mérite américaine a pour seconde caractéristique d'avoir été, historiquement, ouvertement orientée vers le contrôle des comportements de travail des femmes dans la famille. Cette caractéristique découle du caractère catégoriel du système d'assistance sociale, au sein duquel les mères seules chargées de famille ont toujours occupé une place prépondérante. Cela facilite l'analyse de la logique de la réciprocité du point de vue du genre, car la situation des femmes dans l'assistance ressort beaucoup plus clairement dans un tel cas que lorsque la population prestataire est composée à la fois d'hommes et de femmes. La coutume du mérite selon le genre se traduit aux États-Unis par l'adoption de règles comme celle du « foyer convenable », qui a été appliquée dans le cadre du programme d'assistance aux mères nécessiteuses. Comme dans le cas des *règles* construisant l'employabilité, cette *règle opérante* de la coutume du mérite contrôlait un *devoir* s'appliquant, non pas au travail salarié, mais au travail domestique, éclairant, par là-même, la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société.

La différenciation des pauvres et leur traitement différencié sur la base de l'employabilité sont aussi une constante des politiques assistancielles en France. Toutefois, dans ce pays, l'assistance est marquée par une rupture, issue de la Révolution française, où sont posés les principes du « pacte républicain ». L'assistance est alors réorientée en fonction des impératifs de la citoyenneté, faisant de l'intégration des individus dans le corps social un enjeu politique clé. En somme, si la « coutume du mérite » a dominé l'évolution de l'assistance américaine, s'y est ajoutée, en France, celle de la solidarité, devenue ensuite le fondement premier de l'organisation des « secours publics ». Le principe de la solidarité donne ainsi à la *coutume* assistancielle française sa coloration propre. Au 19e siècle, sous la Troisième République, le concept de solidarité prend corps dans la doctrine du solidarisme. Il est ensuite à la base de l'ensemble du système de sécurité sociale. Il domine également l'institution du RMI, qui, au moment de sa mise en place, recueille un large assentiment dans la population (Legros, Simonin, 1991, p. 214). Les débats parlementaires précédant l'adoption du RMI font valoir un idéal de solidarité distinctif, celui des « nouvelles solidarités », spécifiquement axé sur la lutte contre l'exclusion. L'insertion puise donc son sens dans cette *coutume* française de la solidarité.

Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste

Les conceptions de la réciprocité dans le *workfare* et l'insertion diffèrent aussi au niveau de la portée des obligations qui s'y rattachent. Le *workfare* est conçu selon une logique catégorielle. L'insertion est conçue, inversement, selon une logique universaliste.

Le *workfare* est institué sur la base d'un processus de catégorisation des pauvres : le principe d'obligation qu'il comporte ne s'applique pas uniformément à tous les prestataires de l'assistance sociale mais repose, au contraire, sur leur différenciation. Ce modèle sélectif est mis en œuvre au moyen d'un système d'exemption formalisé, en vertu duquel certains sous-groupes échappent aux obligations du *workfare*. Deux critères discriminants ressortent de ce processus de ciblage : l'âge des enfants et le sexe des prestataires. Le modèle sélectif américain révèle ainsi l'interférence existant entre les statuts de mère et de travailleuse des prestataires de l'assistance sociale. La logique d'inspiration universaliste de l'insertion correspond à l'idéal républicain fondé sur l'égalité formelle entre les citoyens. Conformément à ce principe d'égalité, constitutif de l'identité républicaine, il ne s'établit formellement aucune distinction entre les prestataires du RMI au niveau du devoir d'insertion. Tous les prestataires sont tenus d'adhérer à un contrat d'insertion, complément obligatoire de l'allocation. Ainsi, face au devoir d'insertion, le traitement est uniforme et tous les prestataires sont égaux.

Cependant, si le modèle français n'est pas sélectif, d'un point de vue formel, il l'est dans les faits. Cela révèle une des contradictions du concept de citoyenneté qui, historiquement, s'est aussi vérifiée face aux femmes : derrière les droits politiques formels, l'image du « citoyen » cache un traitement différencié entre les hommes et les femmes. C'est dans cette optique que nous avons dégagé, aux États-Unis et en France, deux processus opposés de sélection des prestataires sur la base de l'employabilité : le modèle américain de « tri à l'employabilité en amont » et le modèle français de « tri à l'employabilité en aval ». Le modèle américain est celui que nous avons déjà décrit : la sélection des prestataires est réalisée au niveau de la

conception du *workfare*, avec sa délimitation précise des catégories visées. En France, c'est plus en aval que le processus de catégorisation se met en place, c'est-à-dire à l'étape de la mise en oeuvre du dispositif d'insertion. Dans le cas français, les pratiques sélectives se sont traduites, d'une part, par l'application différenciée de la démarche contractuelle (adhésion au contrat d'insertion) et, d'autre part, par les trajectoires typées des prestataires dans le cadre des mesures d'insertion sociale ou d'insertion professionnelle ainsi qu'entre les mesures de la politique de l'emploi.

La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale

Dans les deux pays, les nouvelles obligations liées à l'assistance renvoient à un ensemble d'activités dont la nature permet de qualifier la conception de l'intégration sociale des pauvres qu'ont les pouvoirs publics. Le *workfare* est un modèle d'intégration professionnelle tandis que l'insertion réunit les dimensions sociale et professionnelle de l'intégration. La notion de *workfare* est donc beaucoup plus restreinte que celle d'insertion en ce qui a trait à l'intégration des pauvres dans la société. Cela dénote une autre divergence entre les approches américaine et française.

Aux États-Unis, l'ensemble des activités proposées aux prestataires dans le cadre des programmes de *workfare* a concerné exclusivement l'intégration en emploi (activités de recherche d'emploi, formation, éducation, stages en entreprise, travaux communautaires, etc.). Ces activités ne s'étendent pas, comme dans le cadre du RMI, à l'« insertion sociale ». Dans certains cas, des démarches relatives aux problèmes de santé, comme la toxicomanie, sont imposées aux prestataires de l'AFDC-TANF. Cependant, celles-ci s'ajoutent et ne se substituent pas, formellement du moins, aux exigences liées au *workfare*. En France, la loi sur le RMI prévoit deux types d'insertion : l'insertion professionnelle et l'insertion sociale. Cela était une originalité du RMI (Alfandari, 1990). Ainsi, même si la référence générale demeure l'insertion professionnelle, c'est-à-dire l'emploi ou la formation y menant (par les activités de préparation à l'emploi, d'intérêt collectif, de formation, les stages en entreprise, etc.), la loi sur le RMI étend les activités d'insertion aux « actions permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale, moyennant un accompagnement social approprié, la participation à la vie familiale et civique ainsi qu'à la vie sociale, notamment du quartier ou de la commune, et à des activités de toute nature, notamment de loisir, de culture et de sport », aux « actions permettant l'accès à un logement, le relogement ou l'amélioration de l'habitat » ou encore aux « actions visant à faciliter l'accès aux soins (de santé) » (MASSV, 1992, p. 62-63).

La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille : la préséance de la famille ou de l'emploi

Les modèles du *workfare* et de l'insertion se démarquent également par le fait qu'ils découlent de différentes dynamiques d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille. Dans le modèle du *workfare*, la famille a préséance sur l'emploi pour expliquer l'évolution de l'assistance sociale, alors que l'inverse s'observe dans le modèle de l'insertion.

Le *workfare* est ancré dans la transformation de l'institution de la famille. L'instabilité des relations familiales est la première cause de la *vulnérabilité* des prestataires. L'assistance sociale est ainsi devenue, aux États-Unis, une politique familiale par défaut[3]. La faible qualité des emplois, qui empêche les sortantes de l'assistance de s'insérer dans une relation salariale durable, explique en second lieu leur condition sociale. Les problèmes de rétention en emploi viennent surtout du faible niveau de rémunération et de l'insuffisance de la couverture santé dans les emplois auxquels accèdent les prestataires de l'assistance, dans des secteurs traditionnellement réservés aux femmes. L'insertion est ancrée dans la transformation de l'institution de l'emploi. Les principales contraintes auxquelles font face les allocataires du RMI sont l'insuffisance des emplois (niveau élevé du chômage en général, du chômage d'insertion et du chômage de longue durée) et la restrictivité des règles de l'assurance-chômage. Avec le RMI, l'assistance sociale est ainsi devenue, en France, un système d'indemnisation-chômage de deuxième ordre. La famille intervient en second lieu dans l'explication de la dynamique de la pauvreté en France, mais, dans ce cas-ci, elle concerne surtout les femmes prestataires de l'assistance.

Le *workfare* est ancré dans la famille à un autre niveau : celle-ci est le principal lieu d'impulsion de la transformation de la relation assistancielle en relation de réciprocité. En effet, de façon générale, la réciprocité assistancielle s'explique par l'institution de nouvelles catégories de personnes « employables » dans la sphère de l'assistance sociale. Le *workfare* survient donc simultanément à la constitution sociale de l'employabilité des prestataires de l'AFDC. Nous parlons bien d'un processus de construction sociale de l'employabilité, car cette nouvelle condition des mères pauvres (être employables) ne résulte pas de l'acquisition de caractéristiques objectives (habiletés, compétences, etc.). Elle est plutôt le produit de l'évolution de *l'institution* du travail salarié des femmes, elle-même liée à la transformation de la famille. Dans le cas de l'insertion, la nouvelle employabilité à l'origine de la relation de réciprocité apparaît autrement : elle vient non pas de l'évolution du travail salarié et de la famille, mais de la prise en charge par l'assistance de nouveaux effectifs « employables ». En France, c'est principalement la transformation de l'emploi et de l'assurance-chômage qui est à l'origine de l'émergence d'une population employable, c'est-à-dire des chômeurs et des chômeuses dont le statut économique ne relève plus de la relation salariale ou de la relation assurancielle, mais de la relation assistancielle.

Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle

Les activités de *workfare* et d'insertion s'inscrivent souvent dans des cadres réglementaires différents : dans l'insertion professionnelle, les prestataires de l'assistance sociale deviennent souvent des salariés, dans le *workfare*, ils restent surtout des « assistés ».

Aux États-Unis, les programmes de *workfare* ont souvent été élaborés par des agences d'aide sociale et consisté en des mesures ciblant exclusivement les prestataires de l'AFDC (activités de recherche d'emploi, travail gratuit, activités de préparation à l'emploi, classes de rattrapage, etc.). Les liens avec des programmes plus larges destinées à des populations plus variées ont été plus ténus qu'en France. De surcroît, aux États-Unis, même quand les prestataires de l'assistance sociale participaient à des programmes conçus pour un bassin d'usagers plus large, ils n'avaient pas accès à une politique de main-d'oeuvre très élaborée.

En effet, historiquement, la « politique de l'emploi » aux États-Unis, si tant est que cette expression ait un sens dans ce pays, a eu tendance à être enfermée dans la sphère de la politique sociale, c'est-à-dire à être ciblée sur les groupes les plus vulnérables de la population, les personnes « économiquement défavorisées ». La nature catégorielle de la politique de l'emploi est un facteur d'explication important de la faible ampleur des politiques du marché du travail aux États-Unis.

L'insertion en France s'est déployée au delà de l'institution de l'assistance sociale, plus que cela n'a été le cas aux États-Unis. En effet, l'insertion professionnelle des prestataires du RMI s'appuie fortement sur les mesures de la politique de l'emploi, administrées par les services publics de l'emploi sous l'égide de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE). Dans ce cas, les prestataires ayant accès à ce type d'insertion changeaient de statut puisque les activités s'inscrivaient le plus souvent dans de véritables contrats de travail, procurant les mêmes *droits et devoirs* que ceux des salariés. Le problème consistait en ce que les contrats de travail en question ont majoritairement concerné des emplois à temps partiel. De plus, par l'importance des moyens qu'elle comporte, la politique de l'emploi française est beaucoup plus développée que celle des États-Unis.

La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés

Dans les deux pays, nous avons observé des dynamiques institutionnelles de régression. Une fois de plus, le processus emprunte des voies opposées : si aux États-Unis la régulation de l'emploi détermine celle de l'assistance et conduit à sa fragilisation graduelle, en France, c'est la régulation de l'assistance qui influence aujourd'hui celle de l'emploi, en ayant le même effet.

Dans le cas américain, la relation assistancielle se heurte aux limites d'une relation salariale marquée par la faiblesse des statuts. La mauvaise qualité des emplois bloque l'amélioration de la situation des prestataires de l'assistance, pour au moins deux raisons. Premièrement, la faiblesse des salaires diminue d'autant le plafond possible des prestations d'assistance. Deuxièmement, la pauvreté laborieuse (*working poor*), dans son sens large, intensifie la polarisation sociale et détruit la solidarité entre les « travailleurs pauvres » et les prestataires de l'assistance. Cela supprime toute possibilité d'alliance large, condition nécessaire à une réforme progressiste de l'assistance. En France, le nivellement par le bas des protections collectives semble plutôt s'enclencher maintenant à partir de la relation assistancielle. Par le biais de la politique de l'emploi, la relation salariale a, en partie, été instrumentée par la politique de lutte contre l'exclusion au point d'en sortir transformée. Le volume des mesures d'insertion professionnelle a créé une zone d'intersection entre l'assistance et l'emploi, en grugeant peu à peu, par des emplois à mi-temps, des espaces de *droits*. Le mode de régulation de la pauvreté institué en France influence donc à la baisse les termes de la relation salariale. L'utilisation de la situation des « exclus », comme point de comparaison avec celle des « inclus », a servi de prétexte à la révision à la baisse des *droits* dans la sphère de l'emploi. En effet, comme, en France, la pathologie est à rechercher du côté de la société et non des pauvres, ce sont les personnes intégrées — les *insiders ou les inclus* — qui supportent l'odieux du face à face social institué entre les prestataires et les autres citoyens. Ce ne sont pas les prestataires de l'assistance, comme aux États-Unis, qui soulèvent l'indignation, mais

les salariés « privilégiés ». La problématique de l'exclusion mène donc, par un curieux retournement des choses, à la remise en cause, non pas des *droits* des prestations, comme on le voit dans le cas américain, mais de ceux des autres citoyens.

Conclusion

Les États-Unis et la France se sont engagés dans la voie des « politiques actives » et cela s'est traduit, dans le domaine de l'assistance sociale, par l'institution des « obligations réciproques » entre les pauvres et l'État. Néanmoins, sous l'apparence d'un phénomène identique, la réciprocité assistancielle, les mêmes *règles*, ne sont pas observables dans les deux pays. Deux logiques de la réciprocité président à la transformation de la relation assistancielle aux États-Unis et en France. Tant au niveau de la *coutume* historique qu'ils ravivent et du mode d'institution du sujet de l'assistance que des objectifs poursuivis, de la conception et de la mise en oeuvre des obligations réciproques, le *workfare* et l'insertion sont deux phénomènes fondamentalement différents. En somme, le *workfare* et l'insertion révèlent les voies propres suivies respectivement par les États-Unis et la France pour transformer l'assistance en fonction des conflits spécifiques auxquels ces pays sont confrontés, dans les *institutions* de la famille, de l'emploi et de la sécurité sociale.

Notes

[1] Nous présentons les modèles du *workfare* et de l'insertion, tels que nous les avons analysés au milieu des années 1990.

[2] Les modèles de réciprocité du *workfare* et de l'insertion sont exposés en détail dans S. Morel, 2000a; certains passages des pages qui suivent sont tirés de cet ouvrage.

[3] Les États-Unis sont le seul pays industrialisé occidental à n'avoir jamais eu de système d'allocations familiales.

2. LE CAS DU CANADA

Notre étude de la réciprocité assistancielle au Canada commence par l'examen de l'expérience canadienne. Nous procédons en trois temps. Tout d'abord, nous demandons comment le Canada se démarque, dans le domaine des politiques sociales, des autres pays de niveau économique comparable et, en particulier, des États-Unis. Pour ce faire, nous examinons ce que certains auteurs ont prétendu à ce sujet[1]. Nous validons ensuite notre problématique de la réciprocité assistancielle en examinant si l'assistance sociale canadienne a évolué en ce sens. Troisièmement, nous présentons une brève analyse historique afin, d'une part, d'évaluer si les changements observés récemment au Canada dans la relation entre les pauvres et l'État constituent une continuité ou une rupture en regard de l'expérience passée et, d'autre part, de dégager les formes d'intervention initiales qui ont structuré la relation entre les femmes pauvres et l'État. À cet égard, une attention particulière est accordée aux programmes d'aide aux mères nécessiteuses, qui sont d'une importance première pour les femmes. En effet, c'est dans ce cadre que les politiques d'assistance ciblées sur les femmes sont apparues et que la « monoparentalité » a reçu, pour la première fois, un traitement social.

Le Canada : un État-providence spécifique?

La question de la spécificité de l'État-providence canadien est traitée par plusieurs auteurs. Comparativement à l'ensemble des pays industrialisés, le Canada se range parmi les pays de tradition libérale. De ce point de vue, sa parenté avec les États-Unis est évidente. Cependant, le Canada ne peut être amalgamé sans nuances au cas américain : les pouvoirs publics y ont élaboré un ensemble de politiques sociales qui n'ont pas leur équivalent aux États-Unis. Si l'on s'entend généralement pour considérer que le Canada se distingue de son homologue américain en matière de droits sociaux, en revanche, les avis sont plus partagés en ce qui a trait à l'appréciation de l'évolution récente des politiques sociales canadiennes.

Selon la typologie des « régimes-types » d'État-providence de Gøsta Esping-Andersen (1990), le Canada est rangé parmi les États-providence d'inspiration libérale[2]. Dans l'État-providence libéral, « les programmes sous condition de ressources, les transferts universels et les programmes d'assurance modestes prédominent » *[traduction]* (Esping-Andersen, 1990, p. 26). Dans les pays où ce type de régime existe (États-Unis, Canada, Australie, etc.), les transferts sociaux sont d'un faible montant, les règles d'attribution sont strictes et les prestataires sont souvent stigmatisés. L'État stimule le marché, passivement, en ne garantissant qu'un minimum de revenu ou, activement, en subventionnant les programmes de protection privés (Esping-Andersen, 1990, p. 27).

Un trait typique des États-providence d'inspiration libérale est ce que l'on appelle, par ailleurs, la « conception résiduelle » de la sécurité sociale, qui, selon Dennis Guest (1995), a prévalu dans l'histoire canadienne. Selon cette conception, la sécurité sociale est un recours de dernière instance : l'intervention publique est légitimée seulement quand les recours normaux de la famille et du marché ont été épuisés[3]. Il s'agit donc d'une conception limitative du rôle de l'État en matière de droits sociaux. L'éthique du travail est considérée, par James Struthers (1983), comme étant au coeur des interventions de l'État canadien en matière d'assistance

sociale. La prééminence de l'éthique du travail dans la société canadienne ressort également de l'analyse de l'État-providence canadien de Diane Bellemare (1981). Ainsi, affirme l'auteure, trois valeurs fondamentales, mais contradictoires, caractérisent « les préférences des Canadiens à l'égard de l'organisation de la vie économique » : celle de « liberté », qui dénote l'importance accordée au « principe des libertés individuelles et au libéralisme économique », celle d'« indépendance », c'est-à-dire la conviction selon laquelle « chacun a le devoir d'assurer individuellement son indépendance par le travail ou le cas échéant par l'épargne ou les assurances » et, finalement, celle de la « charité ». Cette dernière renvoie à ce que nous appelons la *coutume du mérite,* c'est-à-dire au fait que « les Canadiens considèrent important de faire preuve de "charité" à l'égard des pauvres "méritants", c'est-à-dire ceux qui, sans le vouloir, se retrouvent dans une situation de besoin » (Bellemare, 1981, p. 17). Ainsi, au Canada, l'assistance sociale ne s'appuie pas, selon cette auteure, sur une notion de solidarité, mais bien sur celle de la charité :

> « Aujourd'hui, tout comme à l'époque traditionnelle, (...) l'aide (aux pauvres "méritants") ne constitue pas un "droit" pour les pauvres mais plutôt un "acte de bienveillance" qu'ils doivent recevoir avec gratitude. La société canadienne valorise donc la charité ou ce que d'autres appellent à tort le principe de la solidarité collective » (Bellemare, 1981, p. 102).

Si les États-Unis et le Canada correspondent tous deux au modèle de l'État-providence libéral, ils se distinguent néanmoins à plusieurs points de vue. Selon Gérard Boismenu (1994, p. 409), « un même type d'État-providence, mais deux inspirations » caractérisent les systèmes de protection sociale américain et canadien. Le Canada est « essentiellement libéral, avec une touche social-démocrate, visible en particulier dans son régime public et universel de soins de santé » affirment pour leur part, Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël (1996, p. 4). Selon ces derniers, le Canada se démarque des États-Unis en redistribuant « un peu plus » la richesse :

> « Les États-Unis ont la distribution des revenus avant imposition et transferts la plus inégalitaire des pays de l'OCDE. Après impôts et transferts, ils demeurent les plus inégalitaires. Le Canada, se situe assez près des États-Unis avant impôts et transferts mais a des politiques plus redistributives. Entre 1970 et 1986, le taux de pauvreté américain a augmenté, celui du Canada diminuait ou demeurait stable, essentiellement parce que les transferts diminuaients aux États-Unis alors qu'au Canada, ils s'amélioraient » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 6-7).

Les politiques sociales servent à définir une identité canadienne en termes d'opposition avec la réalité des États-Unis (Banting, 1997; Myles, Pierson, 1997). Rappelons que ce dernier pays n'a jamais eu, à la différence des autres pays industrialisés, de programme national d'allocations familiales ou encore de systèmes publics d'assurance maladie et de congés parentaux. Le taux de pauvreté infantile est le plus élevé parmi les pays développés. Selon Ruth Rose (1998, p. 114), le « Canada se situe quelque part entre l'approche américaine et l'approche européenne ». D. Guest (1995) reconnaît aussi que, malgré le fait que la conception résiduelle de la sécurité sociale ait joué un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques

sociales jusqu'aux années 1940 au Canada, elle a été supplantée, à partir de la Seconde Guerre mondiale, par la « conception institutionnelle ». Cette dernière correspond à une vision extensive de la sécurité sociale, envisagée comme étant partie intégrante des mécanismes de distribution du revenu dans une société industrielle et comme une fonction légitime de l'État[4]. Également, pour Christopher Leman (1980), il existe des différences réelles, surtout imputables, selon lui, aux institutions politiques, dans la manière dont le Canada et les États-Unis ont mené les débats sur les politiques d'assistance sociale et ont élaboré celles-ci, pendant les années 1960 et 1970.

Pour de nombreux auteurs, la montée de l'idéologie conservatrice, observable durant les années 1980, se traduit par un retour de balancier au chapitre de la conception des politiques sociales : la conception résiduelle revient en force et les interventions de l'État épousent sa logique (Guest, 1995). Ruth Rose (1998, p. 115) évalue également que l'évolution récente des politiques sociales au Canada ramène ce pays vers l'approche résiduelle, qui est typique du cas américain : « Les réformes récentes de la politique familiale et de l'assurance-chômage au Canada suivent de très près la voie tracée par les États-Unis ». Selon J. Struthers (1983, p. 214), les politiques actuelles sont une résurgence des pratiques anciennes : au début des années 1980, comme dans les années 1930, les « économistes, les éditeurs de journaux et les premiers ministres ont accusé les chômeurs de préférer l'assistance au travail » *[traduction]*.

À l'inverse, John Myles et Paul Pierson considèrent que l'approche canadienne en matière de supplément de revenu diffère de celle des États-Unis. Des réalités spécifiques aux deux pays expliquent que ceux-ci ont « divergé considérablement en ce qui a trait à la fois à l'importance et au contenu des changements dans les politiques » *[traduction]* (Myles, Pierson, 1997, p. 445). Keith Banting (1997, p. 270) affirme également que le Canada et les États-Unis suivent des trajectoires différentes, en matière de politiques sociales, de sorte que ces « deux systèmes sont aussi différents au milieu des années 1990 qu'ils étaient au milieu des années 1970 » *[traduction]*.

Les changements récents des politiques d'assistance sociale au Canada

La pertinence de notre problématique par rapport à la situation canadienne ne fait nul doute. Premièrement, on observe que les politiques d'assistance sociale canadiennes ont considérablement changé depuis les années 1980 (encadré 2)[5]. Ainsi, de nombreuses réformes ont été implantées à l'échelle du Canada entier, dans toutes les provinces et les territoires canadiens (CNBES, 1997). Plusieurs études portent sur l'analyse de ces changements, témoignage de l'intérêt que suscite la mesure de la portée de la mutation en cours. Car la transformation du système assistanciel n'est pas un processus achevé : les modifications se poursuivent ou sont projetées dans un avenir immédiat. C'est donc à l'étude d'un vaste laboratoire d'expérimentations en pleine évolution que nous convie une étude comme celle-ci. Deuxièmement, ces changements sont décrits, par les analystes des politiques sociales canadiennes, au moyen des termes et des qualificatifs sur lesquels nous avons fondé notre problématique. En effet, le terme de *workfare* est utilisé par de nombreux auteurs pour qualifier l'orientation suivie par les gouvernements provinciaux dans la réforme de leurs politiques d'assistance (Boivin, 1995; Callahan *et al.*, 1990; Evans *et al.*, 1995; Fontan, Shragge, 1996; Kitchen, 1996; Langlois, 1987; McAll, White *et al.*, 1996; Noël, 1995; Richards *et al.*, 1995; Shragge, 1997). Des parallèles sont aussi établis, à cette

occasion, entre le Canada et les États-Unis (Boychuk, 1995; Evans, 1993; Hardina, 1997). La terminologie utilisée au Canada puise aussi à l'arsenal argumentaire typique de la coutume de la France, puisqu'il est aussi question d'« insertion » et de « solidarité » (Deniger *et al.*, 1995; Fortin, 1989; Girard, 1996). Précisons que cette dernière remarque vaut surtout pour le Québec.

Enfin, il existe un réel intérêt, dans la littérature féministe sur les politiques sociales ou encore de la part d'organismes voués à la promotion des droits des femmes, à l'égard de cette question de la transformation de l'intervention de l'État dans le domaine de l'assistance et de ses répercussions sur les conditions de vie des femmes (Evans, Wekerle, 1997; Lepage, 1998; Rose, 1997). Du point de vue théorique des rapports sociaux de sexe, du côté du Canada anglais en particulier, les chercheuses se sont intéressées de près à la mise en place de nouvelles obligations pour les femmes pauvres. La situation des familles monoparentales a particulièrement retenu leur attention de même que, dans la foulée de l'analyse pionnière de Veronica Strong-Boag (1979), les mécanismes de « régulation morale » qui donnent au traitement social de la pauvreté des femmes une coloration particulière (Evans, 1992, 1995; Little, 1998; Little, Morrison, 1999; Mayson, 1999). Les politiques d'assistance sociale adoptées par les provinces sont invariablement interprétées comme un ressac, une régression des droits sociaux, un retournement de situation qui a aggravé la situation financière des femmes et accentué leur vulnérabilité à la pauvreté.

Les chercheurs critiquent également le *workfare* par rapport aux objectifs explicites de ces programmes et des types de régulation de l'emploi que ces politiques ont pour fonction d'assurer. Pour Eric Shragge (1997), les programmes de *workfare* ne font que réorganiser la file d'attente en matière de soutien du revenu. Ils préservent le lien des chômeurs avec le marché du travail et maintiennent un bassin de main-d'oeuvre à bon marché (l'« armée de réserve »), qualifiée et disciplinée. Ernie S. Lightman (1997) affirme, pour sa part, que les programmes de *workfare* sont une composante d'une stratégie plus large de démantèlement des programmes sociaux canadiens, qui passe par la réduction de la responsabilité publique en matière de services sociaux. D'autres auteurs mettent en relief la dureté du *workfare* en resituant ces politiques dans une perspective historique. Les nouvelles obligations du *workfare* sont comparées aux formes anciennes de mise au travail des pauvres (Mullaly, Weinman, 1994; Shragge, 1988; Struthers, 1983).

La mise en relief du lien entre l'assistance et l'emploi ressort d'autres travaux, tels ceux de Réjean Bussière (1994), existant qui s'est intéressé aux différences d'approche entre les provinces canadiennes au niveau des politiques d'assistance sociale. Après avoir étudié l'aide sociale dans quatre provinces (Colombie-Britannique, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick), l'auteur conclut que les politiques menées convergent sur les aspects suivants : la création de programmes de développement de l'employabilité, l'accentuation des différences entre les personnes aptes au travail et celles qui sont inaptes au travail et la majoration de l'exemption de gains permis. De même, selon Sharon M. Stroick et Jane Jenson (1999, p. 81), les programmes mis en place par les provinces pour pousser les prestataires de l'assistance sociale à s'intégrer à la main-d'oeuvre révèlent l'existence d'un double consensus : la priorité est au développement de l'employabilité en tant que composante intégrante de l'assistance et au placement rapide en

emploi; pour écourter autant que possible le chemin vers l'emploi, les pouvoirs publics défendent l'idée que « tout emploi est un bon emploi ».

Nous l'avons dit, il existe déjà un certain nombre d'études sur le *workfare* au Canada. À ce sujet, il nous faut signaler, en particulier, deux ouvrages (Evans *et al.*, 1995; Schragge, 1997), qui fournissent des analyses détaillées de programmes de *workfare* au Canada. Plus récemment, le Conseil canadien de développement social (CCDS) a aussi publié une série d'études sur les « programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail » au Canada et leur impact sur les familles monoparentales à faible revenu (Gorlick, Brethour, 1999, 1998a, 1998b) ainsi qu'un document d'orientation sur le sujet. Il y est affirmé que prévaut désormais au Canada « une nouvelle interprétation du lien entre l'assistance et l'emploi » (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 1) caractérisée par la mise en place de programmes faisant de l'emploi « une partie intégrante et une priorité des programmes d'assistance sociale » et visant à « offrir le plus court chemin vers l'emploi » (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 6). Le caractère obligatoire des nouvelles mesures adoptées par les provinces et les territoires canadiens est aussi présenté par les auteurs comme une caractéristique commune de la nouvelle approche adoptée au Canada. La catégorisation des prestataires de l'assistance sociale selon le critère de l'aptitude au travail est un autre trait marquant, selon ce rapport, de la réforme des politiques d'assistance canadiennes. Ajoutons que c'est dans cette optique qu'émerge la catégorie des femmes responsables de familles monoparentales comme « groupe cible » devant, à ce titre, faire l'objet d'un traitement particulier par l'État.

Le rapport de réciprocité dans l'histoire

Dans cette section, nous nous intéressons à la *coutume* de l'assistance sociale au Canada, telle qu'elle a évolué dans l'histoire. Les *droits et les devoirs* caractérisant cette *coutume* sont examinés, tout d'abord, d'un point de vue général puis, ensuite, dans le cadre plus spécifique du programme d'assistance aux mères nécessiteuses. Nous tentons alors de dégager les formes d'intervention initiales qui ont structuré la relation assistancielle entre les femmes pauvres et l'État. Nous verrons que les *règles* de l'assistance interagissent directement avec celles des *institutions* de l'emploi et de la famille. Nous verrons également que la gestion de la pauvreté au Canada ne peut être étudiée en dehors de son encastrement dans le système d'indemnisation du chômage[6]. À ce chapitre, le cas canadien se distingue par une séparation stricte des fonctions assurancielle et assistancielle. Deux programmes offrent des prestations en cas de chômage : l'assurance-emploi, de compétence fédérale, et l'assistance sociale, encadrée par les lois provinciales. Cette dualité de pouvoirs crée des incohérences dans le traitement des situations de non-emploi et se répercute directement sur le phénomène de la pauvreté et sur la mise en oeuvre des politiques d'assistance sociale.

Les droits et les devoirs pour les pauvres « aptes au travail »

Au Canada, le modèle d'organisation économique et social de type pré-industriel prévaut jusqu'aux environs du 20e siècle. Ce dernier se distingue par le fait que la famille élargie est le lieu premier de production et de distribution de la production courante. La responsabilité de l'institution familiale en regard de la sécurité économique des individus se traduit par la consécration juridique de l'« obligation familiale ». Les lois provinciales en vigueur aux 18e et 19e siècles contraignent ainsi, sous peine d'amendes, la famille à s'occuper de ses

membres dans le besoin (Bellemare, 1981). En Nouvelle-France, une ordonnance royale interdisait la mendicité à toute personne apte à travailler et menaçait de représailles toute personne qui lui viendrait en aide (Bellemare, 1981, p. 137). Durant les années de colonisation, outre la famille, les institutions privées (établissements dirigés par communautés religieuses, oeuvres des organismes de charité, etc.) s'occupent des indigents. Après la Conquête, des maisons de correction sont aménagées pour punir le vagabondage. Ce type d'organisation sociale coïncide avec le primat accordé à la responsabilité individuelle, qui marquera longtemps les représentations de la pauvreté. Celle-ci est associée à un comportement fautif, à « une maladie qu'il faut soigner avec de la discipline et de la répression » (Bellemare, 1981, p. 138) :

> « (À) l'origine, la société adopte une attitude punitive à l'égard des dépendants économiques et particulièrement à l'égard de ceux qui sont aptes au travail. Ces derniers sont mis en prison ou placés dans des maisons d'industrie pour prendre l'habitude du travail. Au dix-neuvième siècle et tout au long de la première moitié du vingtième siècle, chacun a la responsabilité d'assumer seul son autonomie économique » (Bellemare, 1981, p. 105).

Quant à l'organisation des secours publics, elle trouve son origine dans l'Angleterre et la France de la fin du 16e siècle. Cependant, les provinces se différencient dans la manière dont elles intègrent cet héritage colonial. Les lois anglaises sur les pauvres inspirent la conception des secours en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, notamment sous l'effet des migrations loyalistes, survenues au moment de la Révolution américaine (Guest, 1995). Pour sa part, le Haut-Canada adopte le modèle britannique, sans toutefois retenir les lois sur les pauvres. Enfin, le Bas-Canada se distingue par sa tradition, héritée de l'ancien régime français. La montée du libéralisme au 19e siècle pose le problème de la pauvreté en termes d'inadaptation de l'individu au système économique et social (Linteau *et al.*, 1979, p. 201). Le travail est la source de la richesse des sociétés comme des individus. L'aide aux pauvres aptes au travail est considérée comme pouvant être source de comportements indésirables de la part des personnes secourues. En 1867, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) est adopté. La sécurité du revenu n'y est pas mentionnée comme telle. C'est par l'interprétation de la constitution que le bien-être social est alors considéré comme responsabilité provinciale (Bussière, 1994; Guest, 1995).

Au début du 20e siècle, l'aide publique aux pauvres aptes au travail et sans emploi n'est accessible que sous la forme de travaux publics organisés par les municipalités. Des sans-emploi sont embauchés pour couper la glace ou la pierre (Bellemare, 1981, p. 306). Les difficultés économiques engendrées par les récessions (et, surtout, par la Crise des années 1930) forcent les pouvoirs publics à intervenir. On observe une centralisation croissante des fonctions de protection du revenu, marquant un déplacement des responsabilités des municipalités aux provinces, puis de celles-ci au gouvernement fédéral. La première loi canadienne votée expressément pour aider les chômeurs et chômeuses à trouver un emploi est la *Loi de coordination des bureaux de placement* de 1918. Elle est impulsée par les difficultés économiques de la récession de 1914-1915 (Bellemare, 1981, p. 310). Pour la première fois, on recourt à des mesures d'aide directe aux chômeurs. Les municipalités

initient des travaux publics spéciaux et distribuent des secours directs. Il faut attendre la récession de 1920 pour que se concrétise l'intervention du gouvernement canadien, qui adopte alors le premier programme d'assistance-chômage. L'assistance monétaire aux chômeurs s'accompagne d'une contrepartie (participation à des travaux publics ou recherche d'emploi) (Bellemare, 1981, p. 313).

L'aide assistancielle aux individus privés d'emploi perdure sous sa forme initiale durant toutes les années 1930 et ce, en dépit du caractère tragique que revêt, au Canada, la Crise qui frappe alors les pays industrialisés. Le gouvernement fédéral met sur pied, d'année en année, des mesures temporaires d'aide aux chômeurs. Malgré la préférence du gouvernement pour les travaux publics, les pouvoirs publics offrent surtout des secours directs. En avril 1933, c'est environ 14,9 p. 100 de la population canadienne qui est secourue (Bellemare, 1981, p. 371). Pourtant, l'aide aux pauvres « aptes au travail » est jugée comme étant créatrice de pauvreté et de désordres sociaux. Citons, à ce sujet, Louis Dupire (1935, p. A1), du journal *Le Devoir*, qui s'élève contre le haut niveau des dépenses d'assistance-chômage :

> « À quoi cela a-t-il abouti sinon à la création d'une armée permanente de chômeurs que nous ne pourrons jamais licencier complètement? Le chômeur professionnel est une plaie sociale, c'est le frelon à l'honneur, c'est l'anarchie dans la ruche. Mais il est venu pour rester (...) Continuerons-nous à jeter les millions au vent? À laisser s'encroûter dans l'oisiveté dissolvante d'énergie l'armée des chômeurs involontaires? (...) Ou donnerons-nous du travail, du travail utile (...)? ».

Lors des débats parlementaires entourant, à Ottawa, l'adoption de la loi d'assistance-chômage de 1935, un député, M. Henri Bourassa, s'élève contre la mesure proposée, entre autres parce qu'elle risque d'avoir des effets néfastes sur les pauvres « aptes au travail » : « (...) l'effet de toute notre législation soi-disant sociale c'est d'avilir le sens social de nos gens, de créer une classe rapidement grandissante de mendiants, de fainéants et de vauriens qui comptent sur l'État pour vivre et s'appliquent à éviter tout effort personnel ou collectif pour se tirer d'embarras ». Selon le député, le travail doit être exigé en contrepartie de l'assistance sociale comme une contrepartie est exigible de tout individu profitant des deniers publics[7]. L'obligation de travailler pour mériter l'assistance fait consensus.

Le régime d'assurance-chômage canadien est adopté en 1940. L'histoire de sa création est celle d'un long processus de maturation des esprits face à la réalité du chômage. En contrepoint de l'adoption, face à ce risque, de mécanismes assuranciels de protection du revenu s'impose comme donnée de fait une nouvelle représentation du phénomène du chômage, qui passe d'un problème perçu comme étant temporaire au rang d'une réalité avec laquelle la société est durablement forcée de composer (Bellemare, 1981, p. 401). À travers ce saut qualitatif, le chômage semble de plus en plus un phénomène involontaire. En 1956, l'adoption du programme d'assistance-chômage fédéral marque un virage historique car elle correspond à la reconnaissance d'un « droit à l'assistance », quelle que soit l'origine du besoin : « (p)our la première fois dans l'histoire de la sécurité sociale au Québec, on se trouvait en face d'une mesure sociale qui, que ce soit ou non l'intention du législateur,

considérait l'indigence comme une situation de fait pouvant à elle seule, qu'elles qu'en fussent les causes, justifier le secours de l'État » (Boucher, 1963, p. 56-57).

C'est dans le contexte de la « Guerre contre la pauvreté » engagée par L. B. Pearson, premier ministre canadien (Little, 1998, p. 138), qu'est instauré, en 1966, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Le RAPC est un programme à frais partagés en vertu duquel la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses sociales est proportionnelle (au niveau de 50 p. 100) aux sommes versées par les provinces et les municipalités. Le gouvernement fédéral contribue ainsi au financement des programmes provinciaux et territoriaux d'assistance sociale. L'enveloppe budgétaire est non plafonnée. Le RAPC marque les débuts de l'histoire moderne de l'assistance sociale au Canada : il « représentait un tournant majeur de l'État-providence canadien vers un modèle de "droits" de l'assistance sociale » *[traduction]* (Morrison, 1998, p. 2). En effet, le RAPC conduit les provinces à prêter assistance à toute personne en ayant besoin, dans la perspective de l'objectif d'élimination des « conditions donnant naissance à la pauvreté » (Morrison, 1998). De plus, point majeur, le RAPC ne permet pas d'implanter le *workfare* au Canada, sous peine de lourdes sanctions monétaires pour les provinces. En effet, la contribution financière du gouvernement fédéral est conditionnelle, notamment, au fait que l'aide soit versée « à des personnes "nécessiteuses" au sens du RAPC » (DRHC, 1994e, p. 10). En basant l'admissibilité à l'assistance sociale sur le critère du « besoin », le RAPC interdit, par le fait même, l'imposition d'exigences additionnelles qui vont à l'encontre de ce dernier (Moscovitch, 1996). Le RAPC a un effet uniformisateur sur les systèmes d'aide sociale provinciaux, dont il accélère la modernisation. Au Québec, la loi sur l'aide sociale de 1969 intègre, comme dans d'autres provinces, le critère du besoin (Bussière, 1994, p. 51). Le RAPC met fin à l'approche catégorielle au niveau fédéral, en englobant les programmes antérieurs.

En 1971 survient la réforme de l'assurance-chômage, dont les répercussions se font sentir sur l'assistance sociale. Les femmes et les jeunes bénéficient particulièrement de l'assouplissement des règles de ce programme et plusieurs chômeurs et chômeuses passent alors de l'assistance à l'assurance (Bellemare, 1981, p. 577). Toutefois, à partir de 1975, on observe une préoccupation croissante face aux déficits budgétaires et à la hausse des dépenses publiques, y compris celles consacrées à la sécurité du revenu. En 1990, le gouvernement annonce « sa décision unilatérale de plafonner à 5 p. 100 les hausses de coûts du RAPC "partageables" dans les trois provinces les plus riches » (Colombie-Britannique, Alberta, Ontario), décision entraînant un manque à gagner de l'ordre de plusieurs milliards de dollars, surtout pour l'Ontario et la Colombie-Britannique (Vaillancourt, 1997, p. 19). Ce plafonnement est maintenu jusqu'en 1994-1995 et entraîne l'adoption de mesures de restriction budgétaires, au titre notamment de l'assistance sociale, dans les provinces concernées. Durant les années 1990, le gouvernement fédéral réforme à trois reprises l'assurance-chômage canadienne, cette fois-ci, de façon très restrictive. L'effet est immédiat sur les provinces qui voient augmenter sensiblement les entrées à l'assistance et, conséquemment, les coûts associés à ce programme (Fortin, 1997). La sécurité sociale devient également de plus en plus sélective. Entre 1960 et 1992, la part des transferts sélectifs dans l'ensemble des transferts monétaires passe de 21 à 52 p. 100 (Stroick, Jenson, 1999, p. 99).

En mars 1995, le ministre des Finances annonce que les transferts fédéraux seront désormais fondus dans une enveloppe budgétaire globale. Cela signifie la fin de l'affectation distincte de la contribution fédérale au financement de l'assistance sociale, de la santé et de l'éducation post-secondaire. C'est ainsi que le RAPC[8] est remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). De plus, la participation financière du gouvernement fédéral est limitée à un montant fixe. Selon Bruno Thérêt (1999, p. 67), « le gouvernement fédéral est (...) cohérent dans sa politique de coupures, lorsqu'après avoir réduit la couverture de l'assurance-chômage, il se prémunit contre le contrecoup de sa réforme au niveau du RAPC en rompant avec la formule du financement partagé ». L'impact au niveau des provinces est considérable, la baisse des transferts fédéraux forçant celles-ci à diminuer fortement leurs dépenses sociales (encadré 3). En matière d'aide sociale, « les coupures ont eu pour effet d'accentuer les tendances à la réduction de la couverture de base des besoins et à l'institution de programmes de *welfare-to-work* » (Thérêt, 1999, p. 72). Les « normes nationales » en matière d'assistance sociale seront aussi abrogées, à l'exception de l'imposition du critère de résidence. Au Canada anglais, en particulier, on s'inquiète beaucoup des risques de dégradation de l'assistance sociale dus à ce changement. Autre aspect déterminant en ce qui a trait à l'évolution du système d'assistance sociale canadien, la suppression du RAPC met fin à l'interdiction, pour les provinces, d'imposer des conditions additionnelles aux tests d'actif et de revenu aux prestataires de l'assistance sociale. Plusieurs analystes interprètent ce changement comme étant le point de départ de l'institution du *workfare* au Canada. On parle également de la fin du droit à l'assistance (Little, 1998, p. 185).

Toutefois, la suppression de la préséance du critère de besoin n'est pas la seule façon dont le gouvernement fédéral a influencé l'évolution de l'assistance sociale au Canada ces dernières années. Comme l'explique B. Thérêt (1999, p. 72), « c'est essentiellement par le moyen des ententes fédérales-provinciales en matière de prestations d'emploi qu'une certaine remobilisation par les provinces des ressources fédérales a pu avoir lieu » :

> « Les provinces ont, en effet, via des programmes d'employabilité du type du programme PAIE (Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi) au Québec (...), la possibilité de qualifier un certain nombre de leurs assistés à l'assurance-emploi et de leur ouvrir ainsi des droits aux prestations d'emploi. Cette procédure détournée pour mobiliser les ressources fédérales de l'assurance-emploi est largement facilitée lorsqu'une province a signé un accord d'entente avec l'État fédéral qui lui donne "la pleine responsabilité de la conception, de la gestion et de la prestation des mesures actives d'aide à l'emploi (...) financées à partir du Compte d'assurance-emploi"[9]. Par exemple, dans le cas du Québec, une telle entente a ouvert à la province un financement fédéral annuel moyen sur cinq ans de plus de 500 millions de dollars à partir de 1997 (soit une somme équivalente à environ 14 % du transfert en espèces du TCSPS pour cette province) » (Thérêt, 1999, p. 73).

Ainsi, poursuit l'auteur, il existe « une grande cohérence d'ensemble dans les politiques fédérales des années 1994-95 concernant le marché du travail, la protection sociale et les relations intergouvernementales ». Après avoir durci les règles de l'assurance-emploi et transféré la charge d'un grand nombre de chômeurs aux provinces, tout en coupant son

soutien financier, « le gouvernement fédéral poussait les provinces à accepter l'offre de dévolution des "prestations d'emploi" » (Thérêt, 1999, p. 73). Autrement dit :

> « (...) en coupant les ressources de l'assistance et en en augmentant simultanément les besoins par la réforme des prestations de revenu, le gouvernement fédéral se donnait les moyens d'orienter les politiques d'emploi et d'assistance dans toutes les provinces dans le sens par lui recherché, le modèle adopté au niveau de l'assurance-emploi étant alors reproduit au niveau des régimes d'aide sociale provinciaux. Ce faisant, en effet, il incitait fortement, si besoin était, les provinces à adopter des politiques de réduction ou de ciblage plus serré des prestations, et en augmentant les ressources disponibles pour des politiques actives d'emploi, il les incitait de manière complémentaire à substituer à l'aide sociale des politiques de workfare » (Thérêt, 1999, p. 74).

Les allocations aux « mères nécessiteuses »

Au Canada, les programmes « d'allocations aux mères nécessiteuses » se développent dans les années 1910, comme du reste aux États-Unis : le Manitoba adopte le sien en 1916, suivi de la Saskatchewan en 1917, de l'Alberta en 1919 et de la Colombie-Britannique et de l'Ontario en 1920. Les provinces de l'Est agissent plus tardivement dans ce domaine : la Nouvelle-Écosse adopte une législation de ce type en 1930 et le Québec adopte la sienne en 1937. Quant au Nouveau-Brunswick, une loi est adoptée en 1930, mais il faudra attendre 1944 pour qu'elle soit mise en oeuvre (Strong-Boag, 1979, p. 25).

Les programmes provinciaux d'assistance aux mères pauvres, élaborés au Canada durant la Première Guerre mondiale, constituèrent « les premières réalisations modernes de l'*assistance publique* au Canada » (Guest, 1995, p. 96). Ils sont, avec les lois sur le salaire minimum et les pensions de vieillesse, la « seule manifestation de l'État-providence au Canada dans les années 20 » (Guest, 1995, p. 110). Le Manitoba, première province à adopter un programme d'assistance aux mères pauvres, mène une étude sur les pensions aux mères américaines avant d'adopter sa législation (Strong-Boag, 1979, p. 26). Comme aux États-Unis, ce sont essentiellement des associations de femmes qui sont à l'origine de l'adoption de lois en faveur des familles monoparentales. Au Canada, le Conseil national des femmes (CNF) dirige le lobby en faveur de l'adoption d'une législation sur l'allocation aux mères pauvres (Little, 1998, p. 13). Autre point important de convergence entre les deux pays, c'est au nom d'une idéologie « maternaliste », exaltant le rôle des femmes comme mère et gardienne du foyer, que les revendications en faveur de programmes pour les mères pauvres rallient le soutien nécessaire à leur réussite.

Cette idéologie est fondée sur le mérite : l'aide de l'État était une reconnaissance du caractère méritoire de la fonction de mère et de la nécessité d'aider celles qui, élevant seules leurs enfants, avaient de la difficulté à y parvenir. Les femmes méritaient que l'on s'occupe d'elles dans la mesure où elles assuraient la « perpétuation de la race » (Strong-Boag, 1979, p. 24). Pour affirmer cette idée de « services à la nation », les associations féminines de l'époque privilégient le terme de « pensions » pour désigner l'aide aux mères pauvres. Les féministes américaines avaient adopté la même stratégie (Gordon, 1994; Skocpol,

1992). En effet, cette dénomination est choisie par analogie au programme canadien de pensions pour les anciens combattants, de toute évidence destiné à une classe de citoyens dont le mérite est indiscutable. Cette idée est partagée par de nombreux intervenants, dont J. Howard T. Falk, directeur du département de Service social de l'Université McGill et ancien responsable de la gestion du programme de pensions au Manitoba :

> « L'enfant est l'actif de la nation, soit-il immigrant ou né ici, et sachant cela, il est de notre devoir de conserver la valeur potentielle de la vie humaine (...). (Cet objectif) doit être atteint par une interprétation appropriée du nouveau système — la reconnaissance des mères veuves comme étant le nouveau "service civil". Le soldat se voit reconnaître une pension pour services rendus; la veuve s'en verra donner une pour service actif dans le travail de la nation, ici et maintenant » *[traduction]* (Falk, 1919).

L'emploi du terme « pension » avait aussi pour but d'inciter les femmes à se prévaloir de cette aide en la rendant « moins humiliante » (Guest, 1995, p. 85). La directrice du Conseil canadien pour la sauvegarde de l'enfance et de la famille, Charlotte Whitton, s'opposera à l'utilisation du concept de pension dans la loi de la Colombie-Britannique, considérant que cela comporte le « grave danger que se développe une tendance générale à dépendre de l'aide sociale »[10]. Le terme d'allocations qui prévaudra contre celui de pensions, reflète le fait, autre point commun avec l'expérience américaine, que ce sont surtout les besoins des enfants et non ceux des femmes qui sont centraux dans cette législation :

> « le ciblage des enfants assurait que la situation difficile des femmes, avec toutes les lacunes que cela mettait en évidence dans la loi sur le mariage et les opportunités économiques (s'offrant à elles), étaient grandement ignorés. Le fait que "le premier objet de cette législation est la conservation de la vie du foyer"[11] signifiait en effet qu'une fois de plus, les femmes étaient considérées comme méritant une reconnaissance (*"deserving of recognition"*) seulement dans la mesure où elles étaient des mères » *[traduction]* (Strong-Boag, 1979, p. 31).

L'étude des politiques d'aide aux mères nécessiteuses montre, comme nous le verrons maintenant, que la *coutume du mérite* assistancielle — et la question de la contrepartie de travail qui s'y rattache — est différenciée selon le sexe. La régulation établie par cette politique décrit un mode de contrôle spécifique aux femmes, car elle régit prioritairement les comportements des prestataires dans la famille, et non dans l'emploi. Si les institutions de l'assistance, de la famille et de l'emploi sont toujours régulées de façon conjointe, la *coutume du mérite* est appliquée aux femmes pauvres directement à partir de l'institution de la famille. La *coutume du mérite* prend sa forme singulière par l'établissement des *règles* portant sur la moralité des prestataires, s'adjoignant au test de ressources et au test de revenu typiques de l'assistance.

Tout d'abord, la *coutume du mérite* se vérifie au niveau de l'établissement des règles d'admissibilité aux programmes d'aide aux mères nécessiteuses. Celles-ci définissent en effet une véritable « hiérarchie du mérite », par la détermination de sous-catégories d'ayant-droit et

d'exclues du programme. Cette catégorisation s'opère à l'aide du critère de l'état matrimonial. Il en va de même aux États-Unis. À l'origine, ce sont les veuves qui sont aidées, et non l'ensemble des mères pauvres. Seul ce groupe mérite une assistance des pouvoirs publics car les autres catégories de mères peuvent être suspectes d'être responsables de leur sort. Les conditions d'admissibilité varient beaucoup d'une province à l'autre, tant en ce qui a trait aux catégories de mères pouvant recevoir une aide qu'aux conditions de résidence ou encore de nationalité (Guest, 1995, p. 91-92). Ainsi, « les provinces se distinguaient dans les méthodes utilisées pour séparer les méritantes des non-méritantes » *[traduction]* (Strong-Boag, 1979, p. 27). Si les veuves ayant deux enfants ou plus étaient toujours admissibles, tel n'était pas toujours le cas des mères dont le conjoint était atteint de maladie mentale ou était malade ou emprisonné. La législation canadienne excluait généralement les mères célibataires ou divorcées. La Colombie-Britannique était la plus libérale au niveau de l'admissibilité (Strong-Boag, 1979, p. 27). Pendant les années 1930, l'Alberta est plus généreuse que l'Ontario sur le critère du handicap du conjoint d'une mère nécessiteuse (Little, 1998, p. 69)[12]. Comme une telle catégorisation des mères seules permet d'aider uniquement les femmes pauvres « méritantes », le programme d'assistance aux mères nécessiteuses a la faveur du public (Strong-Boag, 1979, p. 25). À la même époque et pour les mêmes raisons, la population américaine appuyait la politique d'assistance aux mères seules.

Les *règles* portant sur le mérite ne concernent pas seulement l'entrée, mais aussi le maintien dans le système assistanciel. Dans toutes les provinces, la législation précise que la mère doit être une personne « digne et convenable » (*fit and proper*) pour avoir droit au programme d'allocation aux mères nécessiteuses (Strong-Boag, 1979, p. 27). Le processus de contrôle social des prestataires repose ainsi sur des critères très arbitraires, en l'occurrence la bonne moralité des mères pauvres. Selon les provinces et les époques, le modèle de la bonne mère est évalué à partir d'indicateurs différents. Ainsi ce seront la propreté, la sobriété, la chasteté ou, plus généralement, la conduite sexuelle, qui domineront les enquêtes des travailleurs sociaux[13]. Selon D. Guest (1995, p. 92), le fait que les femmes demandant une aide devaient avoir une bonne réputation représente « une régression vers les principes de la loi sur l'assistance publique qui faisait une distinction entre les candidats dignes de charité et ceux qui ne l'étaient pas ». Une pratique courante consistait à exiger d'une mère demandant une aide qu'elle fournisse deux lettres de recommandation. Des enquêtes portant sur la situation sociale de l'intéressée pouvaient être menées dans la collectivité (Guest, 1995, p. 92). L'entreprise de réhabilitation des mères pauvres orchestrée dans le cadre des programmes d'aide aux mères nécessiteuses, par l'application des critères de moralité, a constitué, selon V. Strong-Boag (1979, p. 28), une extension, à travers l'appareil d'État, de la capacité de la classe moyenne de contrôler le comportement et le développement des Canadiens faisant partie de la classe laborieuse.

Les *règles* de l'institution assistancielle s'articulent aussi avec celles régulant l'emploi. L'aide aux mères nécessiteuses avait aussi pour objectif d'organiser la distribution de l'emploi. Au Canada, on développe, tout d'abord, une rhétorique assimilant les mères pauvres à des « salariées de l'État », qui doivent assumer correctement la fonction d'élever les enfants. Tel un employeur, l'État doit veiller à la bonne exécution de ce « contrat de travail » comme en font foi les initiatives du gouvernement manitobain : « Le Manitoba (...) désignait un "visiteur des ménagères" pour instruire les mères, arguant que "quand le contrat d'emploi entre les mères

et la Province est signé et que la mère reçoit son salaire, la Province devrait s'assurer elle-même que les services rendus pour le salaire accomplissent ce qui est projeté..."»[14] *[traduction]*. Un rapport du *Social Workers' Club* de Winnipeg, qui circule avant l'adoption de la loi dans cette province, est intitulé *State Salaries for Mothers* (Strong-Boag, 1979, p. 26). En Ontario, des pratiques semblables sont relevées. L'aide aux mères nécessiteuses permettait donc de formaliser en un contrat social le travail d'éducation des mères au foyer et de faire apparaître celles-ci comme des « employées de l'État ». Ensuite, les règles des programmes imposent un « modèle féminin » de comportement face à l'emploi. Le personnel de l'aide sociale préconise l'occupation d'emplois à temps partiel ou d'occupations rémunérées accomplies au foyer plutôt qu'à l'extérieur de l'espace domestique (Strong-Boag, 1979, p. 27). De cette manière, conclut cette auteure, « le maintien d'un bassin de main-d'oeuvre à temps partiel, peu coûteux et vulnérable » *[traduction]* était assuré. Enfin, ces programmes sont un moyen de réguler la concurrence existant entre les différents groupes face à l'emploi (par l'exclusion des femmes du travail salarié) en période de pénurie d'emploi, situation particulièrement observable durant la Crise des années 1930 (Morel, 1987). Selon D. Bellemare (1981, p. 301), l'aide aux mères nécessiteuses a été conçue explicitement pour « décourager les mères de participer au marché du travail », traduisant « les attentes de la société » quant au comportement des femmes face à l'emploi (Bellemare, 1981, p. 586).

Conclusion

Au Canada, l'État-providence a une configuration qui lui est propre et qui le distingue des États-Unis. La thématique des obligations réciproques, observée par les analystes de l'assistance sociale, montre que la relation entre les pauvres et l'État s'est transformée au Canada. On observe également que la *coutume* assistancielle du mérite existe sous différentes formes à travers l'histoire de l'assistance sociale canadienne. Dans la relation d'assistance, les secours de l'État s'accompagnent explicitement d'une contrepartie de travail. Les lois sur les pensions aux mères pauvres, qui représentent un épisode marquant au Canada, permettent de mieux comprendre la spécificité de cette *coutume* lorsqu'elle s'applique aux femmes. Cette politique sociale, outre son volet de soutien du revenu des mères isolées, est un mécanisme disciplinaire régulant le comportement des femmes pauvres comme mère et salariée, c'est-à-dire comme travailleuse domestique et travailleuse rémunérée. Son étude montre que la conception des *droits et des devoirs* dans l'assistance sociale est différenciée selon le sexe.

Notes

[1] Il ne s'agit pas ici d'expliquer les thèses ou les argumentations de ces auteurs, mais seulement d'identifier certaines de leurs conclusions sur la question.

[2] L'auteur définit trois grands types d'États-providence : outre l'« État-providence libéral », il y a le régime de type corporatiste (auquel correspond le cas de la France) et le régime de type social-démocrate.

[3] Dans cette perspective, l'accent est mis sur la responsabilité et les comportements individuels.

[4] La conception institutionnelle est axée sur la prévention, la responsabilité collective et les droits collectifs.

[5] Les encadrés et les tableaux sont en annexe du rapport.

[6] Cette expression est entendue au sens large de l'aide aux personnes en chômage basée tant sur les principes de l'assurance sociale que sur ceux de l'assistance sociale.

[7] *Journal des débats*, Chambre des Communes, 14 février 1935, p. 847.

[8] Le programme Financement de programmes établis, qui a trait notamment à la santé et à l'éducation post-secondaire, est aussi remplacé.

[9] DRHC, *Points saillants de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*, 1997.

[10] Cité dans Guest, 1995, p. 87.

[11] Alberta (1918), Superintendent of Neglected Children, *Annual Report*, p. 8.

[12] Concernant les catégories d'admissibilité établies au Québec et en Ontario, voir les chapitres 3 et 4.

[13] Voir à ce sujet les chapitres sur le Québec et l'Ontario.

[14] Mothers' Allowances Commission (1920-1921), *Annual Report*, Manitoba, p. 21; cité dans Strong-Boag, 1979, p. 28.

3. LE CAS DU QUÉBEC

Le système d'assistance sociale du Québec a beaucoup changé depuis les années 1980, notamment dans la mesure où la relation assistancielle entre les pauvres et l'État se transforme en une relation de réciprocité. Dans ce chapitre, nous décrivons les étapes de l'évolution de l'institution de l'assistance sociale au Québec. Notre objectif est de mettre en évidence, en leur donnant un sens, les formes de réciprocité qui ont existé à travers l'histoire et ce, jusqu'à leur transformation récente.

Le Québec : une « société distincte » au Canada

Avant de passer à l'analyse de l'institution assistancielle comme telle, il n'est pas inutile de rappeler que le Québec se distingue des autres provinces canadiennes en matière de sécurité sociale, comme c'est le cas dans d'autres sphères de la vie collective. Il s'en différencie également par ses innovations en matière de réciprocité assistancielle.

La spécificité du Québec ressort, tout d'abord, au niveau de la conception du rôle de l'État qui s'affirme dans la société. Pour de nombreuses raisons, dont sa situation de « petite société francophone sur un continent anglophone », « l'État conserve aux yeux des Québécois une légitimité qu'il n'a pas partout en Amérique du Nord » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 9). La couverture complète de l'assistance sociale et le niveau des prestations, qui sont deux fois plus élevés qu'aux États-Unis, expliquent, affirment les auteurs, que l'on n'ait pas connu au Québec ou au Canada une augmentation des taux de pauvreté comparable à celle de nos voisins du Sud (Fortin, Séguin, 1996, p. 19). Sur le continent nord-américain, le Québec est l'une des trois « régions idéologiques », avec le sud des États-Unis (conservateur), le reste des États-Unis et le Canada (plutôt modérés), qui « apparaît comme la société la plus libérale et la plus égalitaire de l'Amérique du Nord » : les Québécois « sont systématiquement moins autoritaires, plus égalitaires, plus favorables à l'intervention de l'État, plus sympathiques aux syndicats, et plus féministes que leurs voisins du reste du Canada et des États-Unis » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 9-10). Cela se traduit par un contexte institutionnel spécifique au Québec (institutions financières, taux de syndicalisation élevé, État interventionniste, syndicats forts, etc.). La politique familiale du Québec est la plus avancée au Canada, en particulier en matière de services publics de garde d'enfants. La politique de congés parentaux proposée actuellement par le gouvernement du Québec est aussi à l'avant-garde de ce qui existe dans les autres provinces canadiennes (encadré 11)[1]. À ce chapitre, le Québec sert donc de modèle puisque la Colombie-Britannique vient d'annoncer sa volonté de « s'inspirer du programme québécois de garderies à 5 dollars pour instaurer son propre service de garde en milieu scolaire à 7 dollars » (Dutrisac, 2000a, p. A4).

Le Québec s'est aussi distingué par la manière dont il a choisi d'unifier son système d'assistance sociale. Il a élaboré une approche de l'aide sociale plus ambitieuse, plus universelle et plus intégrée que celle définie au niveau fédéral dans le cadre du RAPC (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 10). Au cours de la dernière décennie, période de l'évolution de son système d'assistance sociale, le Québec sort aussi des rangs en faisant preuve d'originalité par son approche du « lien assistance-emploi » qui se manifeste

d'abord, au niveau des mesures de supplémentation du revenu, par le biais de la fiscalité. Ainsi, le programme Supplément au revenu du travail (SUPRET) créé en 1979 était le premier du genre au Canada (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 121). Deuxièmement, le Québec est innovateur au niveau des mesures « actives » : depuis 10 ans, « aucune province du Canada n'a innové autant que le Québec pour passer d'un système d'aide sociale axé strictement sur le soutien du revenu à un système favorisant l'intégration au marché du travail » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 75). L'expérience québécoise « est maintenant imitée par la plupart des autres provinces canadiennes » (Fortin, Séguin, 1996, p. 19).

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : droits et devoirs en général

Au 17e siècle, l'organisation de l'assistance aux pauvres dans la colonie est directement influencée par la France. L'influence britannique se fait aussi sentir, mais plus tardivement et de façon plus circonscrite, se limitant aux actions menées dans la ville de Montréal au 19e siècle. Durant toute cette période, l'aide aux indigents passe essentiellement, sous ses formes organisées, par la charité privée, étant l'oeuvre des institutions religieuses et philanthropiques. La première loi d'assistance publique est adoptée en 1921. Elle marque un tournant décisif dans l'histoire de l'assistance sociale au Québec. Par la suite, l'assistance sociale s'institutionnalise sous la forme de programmes catégoriels, visant des groupes auxquels on reconnaît que des circonstances particulières justifient un secours public. La Crise des années 1930 force les pouvoirs publics à mettre en place ces programmes. C'est dans ce contexte qu'est créé le programme d'assistance aux mères nécessiteuses. La récession de la fin des années 1950 vient ensuite exacerber les multiples incohérences existant entre les programmes catégoriels, d'où l'uniformisation du réseau de l'assistance qui s'accomplit avec la *Loi sur l'aide sociale* de 1969. Une étape marquante de l'évolution du système d'assistance québécois est alors franchie : les programmes catégoriels sont refondus en un régime unique, qui inaugure la période contemporaine.

Durant l'époque pré-industrielle, le traitement de la pauvreté se structure dans le cadre d'une organisation sociale dominée par la famille et les institutions privées (Guest, 1995). Au 17e siècle, l'organisation de l'assistance aux pauvres dans la colonie est directement influencée par la France. La famille est l'institution première qui est investie par la société des responsabilités en matière d'aide en cas d'indigence de ses membres. Ces responsabilités sont institutionnalisées, au niveau juridique, par les obligations reconnues par le *Code civil*. Les obligations existant entre les parents et les enfants y sont clairement stipulées : les enfants ont le droit d'exiger de leurs parents la nourriture, l'entretien et l'éducation. Inversement, ils ont le devoir de fournir à leurs parents et à leurs ascendants indigents les aliments nécessaires et ce, « dans la mesure du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit » (Laroche, 1950, p. 10). En outre, la réforme catholique qui a lieu en France au 17e siècle fait en sorte qu'à la différence de l'Angleterre, qui adopte la loi sur les pauvres de 1601[2], « le système d'aide de la France et du Canada s'établit sur les bases humanitaires du catholicisme et de la charité chrétienne » (Laroche, 1950, p. 15). Ainsi, la tradition catholique française est prédominante en Nouvelle-France et l'Église a la responsabilité en matière de santé, d'éducation et du bien-être de la communauté[3]. Les Sulpiciens, arrivés à Montréal en 1657, procèdent « selon les principes en usage à la paroisse

Saint-Sulpice de Paris » (Lapointe-Roy, 1987, p. 31). Les Soeurs grises collaborent avec eux. À Québec, se trouvent les Ursulines et les Soeurs Augustines (établies en 1693).

Au niveau des pouvoirs publics, les municipalités détiennent les pouvoirs d'intervention qui leur permettent de secourir les indigents se trouvant sur leur territoire. Toutefois, à la différence d'autres provinces canadiennes, elles n'ont aucune obligation légale en matière d'aide aux pauvres. Les interventions des municipalités relèvent d'un pouvoir discrétionnaire.

L'établissement de Bureaux des Pauvres dans les villes de Québec, de Montréal et de Trois-Rivières est décrété par le Conseil Supérieur de Québec en 1688. Exploités jusqu'en 1760, ces organismes recueillent des fonds qu'ils distribuent aux indigents. Ceux qui peuvent travailler se font offrir du travail (Laroche, 1950, p. 16). De plus, jusqu'en 1854, année de l'abolition du système féodal au Canada, les seigneurs ont aussi des responsabilités face aux pauvres établis sur leurs terres. La Conquête (1760) influence peu le régime de la charité en place au Bas-Canada. Les protestants et les catholiques auront leurs institutions distinctes. On ne tente pas d'implanter les lois sur les pauvres britanniques et l'Église étend son influence dans le domaine de l'assistance publique.

Au 19^{e} siècle, un certain nombre d'interventions sont réalisées qui méritent d'être présentées, cela, tout d'abord, parce qu'elles illustrent des formes anciennes de contrepartie assistancielle, en fait parmi les premières à avoir été instituées en sol québécois, ensuite, parce qu'elles montrent que l'influence française n'est pas aussi monolithique qu'il n'y paraît à prime abord. À cette période, dans le domaine des secours aux pauvres, les intervenants se multiplient. À Montréal, par exemple, la congrégation des Sœurs de la Providence est fondée ainsi que des associations laïques (les Dames de la Charité [1827], la Société St-Vincent de Paul [1847]). La pratique de la catégorisation des pauvres est déjà au fondement de l'organisation des secours charitables.

Dans des documents du 18^{e} siècle de l'Ordre des Sulpiciens, l'administration du service aux pauvres est présentée comme devant s'effectuer selon des règles et des principes précis : les pauvres sont classés par catégories, comprenant notamment les « pauvres honteux », qui méritaient une aide, et les « pauvres notoires ». Au 19^{e} siècle, ces règles sont en usage chez les Sulpiciens de Montréal. Un traitement différencié est institué face à ces deux catégories d'indigents : les premiers reçoivent des secours en argent, les seconds, la majorité des pauvres de Montréal, des secours en nature. Cette « distinction permet de mesurer la confiance qui régnait à l'égard de la première catégorie de pauvres » (Lapointe-Roy, 1987, p. 31). Ainsi, c'est bien un jugement sur le mérite qui guide le choix des moyens utilisés pour secourir les pauvres, jugement fondé sur le critère fondamental de l'aptitude au travail :

> « Les pauvres assistés par les organisations (au 19^{e} siècle) peuvent être répartis en deux catégories. D'un côté, il y avait ceux qui étaient inaptes au travail à cause de l'âge (enfants, vieillards) ou de l'infirmité passagère ou permanente; de l'autre, ceux qui étaient aptes au travail mais qui s'y refusaient (mésadaptés) ou qui en manquaient (chômeurs). Chacun de ces deux groupes peut ensuite être divisé entre ceux qui étaient assistés à

> domicile (Oeuvre de la soupe, Dépôt des pauvres...) et ceux qui étaient assistés en institution (Hôpital Général, Asile de la Providence...) » (Lapointe-Roy, 1987, p. 14).

L'aide institutionnelle prend aussi des formes différentes, selon qu'elle concerne les pauvres « inaptes au travail » ou les pauvres « aptes au travail ». Pour ce qui est du premier groupe, composé des enfants abandonnés, des orphelins, des personnes âgées et des infirmes, le 18e siècle avait vu des établissements sans vocation particulière, conçus selon le modèle de l'Hôpital Général, se développer pour les accueillir (Lapointe-Roy, 1987, p. 145). Une certaine tolérance prévaut alors à l'égard des personnes considérées comme « inaptes au travail ». Au cours du 19e siècle, la croissance sensible des besoins auxquels doivent faire face les institutions de secours amène progressivement celles-ci à différencier leur aide :

> « (...) les soins se spécialisent selon les besoins particuliers des différents groupes. Ainsi se multiplient les hospices et maisons de refuge pour les personnes âgées, les maisons de convalescence pour malades, les orphelinats pour les enfants, les institutions pour filles-mères. En somme, les institutions se spécialisent selon différentes causes possibles d'inaptitude au travail » (Bellemare, 1981, p. 176).

À la même période, les pauvres « aptes au travail » sont traités différemment. L'aide institutionnelle qui leur destinée est double : un service, appelé « Maison d'industrie » est mis en place dans la ville de Montréal, alliant secours et réhabilitation morale par le travail, ensuite divers services sont créés pour trouver de l'emploi à ceux qui en cherchent. L'expérience montréalaise de la Maison d'industrie est intéressante car elle montre que le Québec a subi, dans une certaine mesure, l'influence anglaise des lois sur les pauvres : « Aux misères sociales amenées par la révolution industrielle de la Grande-Bretagne, le Canada français a apporté une réponse sociale originale, s'inspirant des modèles français et anglais » (Lapointe-Roy, 1987, p. 291). Ouverte pour la première fois à l'hiver 1820 et ayant opéré épisodiquement ensuite jusqu'aux années 1870, la Maison d'industrie était une version locale de la *workhouse* (encadré 5).

La pauvreté des personnes « aptes au travail » revêt ainsi un caractère pathologique. Dans la mesure où priment les valeurs d'autonomie individuelle et d'entraide familiale, l'indépendance économique de tous et chacun doit être préservée (Bellemare, 1981, p. 136). Les journaux de l'époque dénonçaient la mendicité, affirmant que, parmi les véritables mendiants, il y avait des imposteurs qui exploitent les honnêtes gens : « l'impossibilité de distinguer le pauvre méritoire du fainéant et du méchant donne à beaucoup les moyens de mener une vie abondante »[4].

D'autres institutions interviennent pour aider les pauvres « aptes au travail ». La Confrérie du bien public, créée par les Sulpiciens, secourait aussi les pauvres en leur procurant directement un emploi : des instruments de travail étaient fournis et les chômeurs désignés les empruntaient pour faire le travail convenu. Certains pauvres transformaient la laine et tricotaient, d'autres travaillaient comme cordonniers ou encore concassaient de la pierre, comme les hommes de la Maison d'industrie. Les femmes exécutaient des travaux à domicile (tricot, couture) « qui se conciliaient facilement avec leurs tâches domestiques »

(Lapointe-Roy, 1987, p. 218). Les Dames de la Charité offraient, de leur côté, des services de placement aux jeunes filles qui cherchaient du travail comme aides domestiques, les « servantes sans places », tandis que les Sœurs de la Providence feront de même pour les chômeurs des deux sexes. L'aide institutionnelle est complétée par l'assistance à domicile (l'aide hors institution) entre 1831 et 1846.

Au début du 20e siècle, les secours municipaux sont très diversifiés. Ils prennent la forme de subventions aux organismes de charité, de l'assistance directe ou de services divers. Par exemple, la division de l'assistance municipale de la ville de Montréal s'occupe notamment d'orienter les indigents vers les institutions charitables appropriées, d'émettre des permis de mendicité ou encore de déporter les pauvres (Bellemare, 1981, p. 289). Cependant, les programmes d'aide publics restent peu développés. Il faut attendre 1921 pour voir l'État intervenir dans le domaine de l'aide aux pauvres, avec la *Loi de l'assistance publique*. Celle-ci sauvegardait le principe de la charité privée et rassurait ceux qui avaient craint l'ingérence de l'État dans un domaine d'interventions qui lui avait été étranger auparavant. La *Loi de l'assistance publique* n'instituait pas des secours directs (versement d'une aide financière) aux pauvres, mais aidait les institutions privées (hôpitaux, crèches, orphelinats, refuges, hospices) à secourir les pauvres. Le gouvernement payait une partie des dépenses d'entretien, de séjour et de traitement des indigents qui étaient recueillis dans une institution de l'Assistance publique (Marie Alice, 1953, p. 8). Cette loi a favorisé le développement du réseau privé de secours aux pauvres : elle « a réalisé chez nous des progrès considérable dans la lutte contre l'indigence, plus particulièrement en faveur de l'enfance » (Laroche, 1950, p. 25). Ainsi, comme l'indique Gonzalve Poulin (1955, p. 71), ce « système consacrait la structure privée de l'Assistance mais lui reconnaissait une fonction publique ». Le financement institué par la loi s'inspirait du système français (Poulin, 1955, p. 72).

Durant les années 1930, l'assistance sociale s'institutionnalise sous la forme de programmes catégoriels. Puisque, en matière de sécurité du revenu comme dans tant d'autres domaines, on ne peut comprendre l'action des pouvoirs publics québécois sans se référer aux interventions du gouvernement fédéral, l'exposé de l'évolution des mesures d'assistance au Québec renvoie au rapport sur le Canada dans son ensemble. Au Québec, il faut attendre la crise des années 1930 pour voir le gouvernement agir en matière de politique sociale :

> « En 1930, compte tenu de l'ampleur des problèmes de pauvreté accentués par le chômage, le gouvernement québécois crée la Commission d'enquête sur les assurances sociales (...) (dont) le rapport inspire la plupart des lois d'assurance et d'assistance qui seront adoptées par la suite, tant au fédéral qu'au Québec » (Poulin Simon, Carroll, 1991, p. 772).

Par suite des recommandations formulées par cette Commission d'enquête, dite la Commission Montpetit, le Québec adopte, en 1936, à l'instar des autres provinces, son programme d'« aide aux mères nécessiteuses ». En 1954, ce sont les personnes âgées et les aveugles, les pauvres « inaptes au travail » qui sont secourus. Les programmes d'assistance maintiennent les prestataires dans la pauvreté. En effet, même si les prestations sont calculées en fonction d'une notion de besoin, celle-ci reste généralement très vague. Surtout, l'aide est d'un faible montant en raison du principe de *less eligibility*[5]. Par exemple, la pension fédérale hebdomadaire représente moins de la moitié des salaires minima alors en vigueur (Bellemare,

1981, p. 301). Les « mères nécessiteuses » représentent un cas à part, puisque, pour décourager leur emploi, l'aide qui leur est versée est d'un niveau légèrement inférieur au salaire minimum (Bellemare, 1981).

Pendant la Crise des années 1930, le gouvernement du Québec, s'entend, comme les autres provinces, avec les autorités fédérales afin de fournir des secours aux chômeurs. Ces derniers étaient aidés soit par des secours directs, soit par des travaux publics qui font travailler les hommes. La politique d'aide aux chômeurs adoptée par Ottawa en 1933 visait « à aider les gens à s'aider eux-mêmes » (Godbout, 1954, p. 55). Les pratiques observées à l'endroit des « chômeurs nécessiteux » assistés durant la Crise font ressortir deux choses : premièrement, la question de la contrepartie est un élément structurant de l'organisation des secours, ce qui signifie que le problème de l'incitation au travail demeure omniprésent, et, deuxièmement, l'entreprise de « régulation morale » oriente aussi les actions entreprises, cela à travers « des conditions d'admissibilité de l'aide portant sur la bonne moralité » des chômeurs (Légaré, 1980).

Durant la période d'après-guerre, on reconnaît de plus en plus que les programmes catégoriels laissent un grand nombre d'individus sans protection minimale :

> « Plusieurs individus aptes au travail mais incapables de se trouver de l'emploi demeurent sans ressources; ce sont des travailleurs dont les emplois ne sont pas couverts pas la loi sur l'assurance-chômage ou des chômeurs dont le droit aux prestations est expiré ou encore, des chômeurs qui ne peuvent se qualifier car ayant contribué un nombre insuffisant de semaines ou parce que temporairement inaptes au travail. On retrouve également dans le besoin certains travailleurs qui ont un emploi mais dont la saisonnalité ou l'irrégularité du travail ou dont simplement la rémunération ne leur permet pas des revenus décents » (Bellemare, 1981, p. 582).

Pour contrer ces nombreuses situations de dénuement, un programme d'assistance-chômage à frais partagés avec les provinces est institué en 1956 par le gouvernement fédéral[6]. Le système d'assistance présente également des incohérences, qui résultent de la coexistence d'une diversité de programmes établis à des moments distincts et comportant leurs propres règles :

> « (...) l'ensemble des dépendants sans emploi et qui sont dans le besoin sont protégés par des programmes catégorisés prévoyant chacun des taux d'assistance différents et des tests de ressources plus ou moins sévères les uns des autres : les personnes âgées, les mères nécessiteuses, les invalides, les aveugles, les chômeurs sont tous traités différemment (...) différenciation entre les dépendants d'une même province ou d'une même municipalité qui dépend celle-là des origines de la dépendance économique » (Bellemare, 1981, p. 586).

Le gouvernement met alors sur pied un Comité d'étude sur l'assistance publique, le Comité Boucher, lequel influencera l'architecture future du réseau d'aide sociale non seulement québécois, mais aussi canadien. Ce sont, en effet, les recommandations issues de ce comité

qui sont à l'origine des opérations d'uniformisation qui se déroulent presque simultanément aux niveaux fédéral et québécois. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est adopté en 1966 dans le but « d'uniformiser le réseau de l'assistance sociale en invitant les provinces premièrement à abolir les programmes catégorisés et à créer un programme global et, deuxièmement, en proposant aux provinces l'établissement d'une échelle unique d'allocations se basant sur la méthode du budget » (Bellemare, 1981, p. 590). Le Québec est la dernière province à s'entendre avec le gouvernement fédéral en 1967.

Une étape marquante de l'évolution du système d'assistance québécois est franchie à la fin des années 1960. En décembre 1969, le Québec rationalise à son tour son réseau d'assistance en adoptant la *Loi sur l'aide sociale*. La loi 26 unifie le système assistanciel en refondant les diverses aides catégorielles en un programme unique. Ainsi commence l'époque « où le gouvernement québécois devient particulièrement agressif dans le domaine de la répartititon secondaire des revenus cherchant à récupérer ses pouvoirs effectifs dans ce domaine » (Bellemare, 1981, p. 588). Le programme unifié d'assistance sociale offre une aide de dernier recours à toute personne dans le besoin. Car, point essentiel, le rapport Boucher reconnaît explicitement l'importance de facteurs étrangers à la responsabilité individuelle dans l'apparition des états d'indigence :

> « Auparavant, on considérait que si une personne était pauvre, c'était de sa faute. Aujourd'hui on saisit mieux que la pauvreté est souvent due à des facteurs économiques ou sociaux sur lesquels l'individu seul ne peut exercer aucun contrôle » (Boucher, 1963, p. 118).

De ce constat découle une autre des principales recommandations de ce rapport, qui a pour effet de réitérer le principe du droit à l'assistance antérieurement établi par la loi fédérale de l'assistance-chômage. Ainsi y affirme-t-on que « (t)out individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin » (Boucher, 1963, p. 118). La refonte du système d'assistance québécois s'inspire donc d'une position de principe qui fournit de nouvelles balises à l'intervention de l'État, en la fondant sur la notion de justice sociale. Sur cette reconnaissance du droit à l'assistance, les membres du Comité Boucher sont très clairs :

> « Elle ferait ainsi disparaître la notion latente et inadmissible de charité publique dont l'État risque toujours de s'inspirer dans l'élaboration de sa politique sociale, pour la remplacer par celle, beaucoup plus exacte et beaucoup plus conforme aux faits, de justice sociale. L'application de ce principe éloignerait tout danger d'arbitraire, ce qui n'est pas le cas tant et aussi longtemps qu'on s'imagine, pour une législation et des règlements, satisfaire au principe de charité. L'État n'a pas à se préoccuper d'être charitable; il a cependant le devoir d'être juste. C'est pourquoi il importe qu'il reconnaisse clairement le droit du citoyen à l'assistance lorsque celui-ci est dans le besoin » (Boucher, 1963, 118).

Pour les femmes, la loi sur l'aide sociale est déterminante. En effet, les prestations des familles monoparentales augmentent légèrement et le principe de leur indexation est intégré dans la loi. Surtout, l'aide sociale mise sur pied en 1970 vient mettre un terme à l'exigence

de « bonnes moeurs » imposées aux mères pauvres comme condition d'admissibilité à l'assistance[7], principe qui prévalait depuis 1937, dans le cadre de l'assistance aux mères nécessiteuses.

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : l'assistance aux mères nécessiteuses

Le Québec est l'une des dernières provinces canadiennes à adopter, en 1937, une loi d'assistance aux mères nécessiteuses, créant en cela l'un des premiers programmes d'assistance permanents au Québec. La place prépondérante et le contrôle accordés au clergé et aux congrégations religieuses de même qu'aux organismes de charité en matière d'assistance expliquent, en partie, ce retard (Gauthier, 1985). Décrivant la conception de l'aide aux miséreux de la population québécoise, à la veille de l'adoption de l'assistance aux mères nécessiteuses, Bernadette Laroche (1950, p. 32), affirme ainsi :

> « Tout nous ramène à la religion, au travail et à l'influence du clergé, au culte et à la force de la famille, à la tradition. Voilà ce que notre peuple voyait dans son passé au moment où on lui proposait des mesures nouvelles d'assistance. D'emblée il les craignait et il les refusait, parce qu'il croyait encore, au vingtième siècle, que les institutions religieuses et philanthropiques qui avaient toujours suffi à la tâche pouvaient continuer de le faire; que le peuple canadien français avait assez conscience de ses obligations morales pour toujours s'occuper de ses pauvres ».

L'assistance aux mères nécessiteuses apparaissait comme une loi nouvelle « qui introduit directement l'État dans la famille » dans un pays où la population est réfractaire à l'ingérence gouvernementale dans le domaine de leur vie privée (Laroche, 1950, p. 33, 34). Selon cette auteure, il n'était donc pas surprenant « qu'une population imbue de catholicisme comme la nôtre voie le problème de l'assistance sur un plan plutôt individuel, c'est-à-dire en fasse une responsabilité et un devoir pour les individus avant tout et pour les petits groupes : familles, paroisses, cités » (Laroche, 1950, p. 36). L'urgence des besoins, qui atteignent une ampleur considérable durant la Crise des années 1930, aura raison des résistances. L'obligation morale des municipalités d'aider les miséreux ne suffit plus. Désormais, une obligation légale des pouvoirs publics s'impose. De plus, avec la loi de 1921, le placement institutionnel s'est considérablement accru et on s'inquiète de l'impact de ce phénomème sur la préservation de la famille. En effet, au début des années 1930, au Québec, le système de foyers nourriciers et d'orphelinats est le plus développé de toutes les provinces canadiennes réunies et la plupart des enfants acceuillis dans les orphelinats ne sont pas orphelins (Laroche, 1950, p. 43, 53). Cette expansion du placement institutionnel fait dévier ces institutions de leur rôle supplétif et enlève à la famille, « première cellule sociale, cadre unique et irremplaçable pour l'épanouissement complet de l'individu », la place première qui doit « naturellement » lui revenir :

> « L'encouragement trop poussé au système de placement dans les hospices et les orphelinats, tel que pratiqué jusqu'à nos jours dans la province de Québec, est une erreur dans bien des cas et une forme moins parfaite de protection de la part de la société. En séparant mère et enfants, on enlève à la première son

> rôle essentiel et aux derniers l'atmosphère familiale qui leur est nécessaire » (Laroche, 1950, p. 52).

La Commission des assurances sociales du Québec, la Commission Montpetit, porte aussi une grande attention à « la question de la garde des enfants ». Plutôt que de proposer l'expansion des services de garde en « institution », la Commission reconnaît la supériorité du placement familial et de la garde au foyer. Le programme d'assistance pour les mères seules avec des enfants pourrait ainsi « réunir des familles aujourd'hui dispersées ». Presque tous les témoins interrogés, indique-t-on, ont déclaré appuyer cette forme d'aide « pour garder ensemble la famille, protéger la mère et sauver les enfants » (Commission Montpetit, 1933, p. 35). Dans ce contexte, les femmes pauvres ne sont aidées qu'en autant qu'elles sont mère et l'enfant est la principale personne que la loi vise à secourir : « L'assistance aux mères nécessiteuses se rattache directement à la protection de l'enfance, en ce sens qu'elle apporte à la mère chargée d'une famille le moyen de garder ses enfants auprès d'elle et de les élever » (Commission Montpetit, 1933, p. 32).

Face à la protection de la famille et de l'enfance, l'intervention de l'État, au lieu d'être vue uniquement comme élément destructeur de la responsabilité individuelle et privée, acquiert une certaine légitimité : « (L'État) doit sauvegarder l'unité familiale et le premier point est de laisser les enfants au foyer si la mère (ou sa remplaçante) est capable d'en prendre soin, et de leur donner l'éducation requise. Il doit voir à ce qu'elle s'occupe de cette tâche dans la sécurité, avec les meilleures chances de réussite » (Laroche, 1950, p. 52). La présence des mères au foyer comme le moyen le plus sûr d'atteindre cet objectif rallie largement le soutien, comme le font valoir les dames de la Fédération Nationale St-Jean-Baptiste :

> « La Pension aux Mères, telle qu'elle existe dans la plupart des pays latins et anglo-saxons, consiste à verser à la veuve, ayant charge de famille et n'ayant pas les moyens de faire vivre ses enfants, une somme suffisante pour qu'elle soit dispensée d'aller travailler au dehors et puisse élever ses enfants en restant à la maison. La mère dont le mari est invalide et incapable de travailler jouit du même privilège. Est-il besoin de démontrer l'excellence de cette législation et les avantages que le pays doit en retirer, puisque en maintenant le foyer intact, on place les enfants dans des conditions normales de développement, de santé, et de moralité. On sait les désordres qu'entraîne la désertion du foyer par la mère et les maux sans nombre qui en résultent. Le foyer est indispensable au bien-être de l'enfant et il est nécessaire à l'épouse. Il semble que tout le monde soit d'accord pour demander cette réforme et qu'il n'est pas besoin de la plaider » (LBP, 1931, p. 3).

Au moment où le gouvernement de Maurice Duplessis donne suite, avec cinq ans de retard, aux recommandations de la Commission Montpetit, il insiste lui aussi sur le rôle des femmes dans l'éducation des enfants, mais aussi sur la contribution à la société que ce travail représente :

> « Ce n'est pas une loi d'assistance (...) mais une chose due aux mères pour le travail accompli et l'enrichissement de la province. Nous voulons payer des allocations maternelles pour conserver notre capital humain, pour conserver

> dans les familles où le chef est parti le lien familial si essentiel pour l'éducation, pour la formation morale et spirituelle. Nous voulons que la mère reste au foyer pour garder et élever ses enfants au lieu de les disperser aux quatre coins de la province »[8].

Dans le contexte de l'assistance aux mères nécessiteuses, le travail domestique des mères revêt la dimension d'une contribution des femmes à la citoyenneté. Aux députés qui s'élèvent contre les déboursés imposés par cette loi, le Premier ministre fait remarquer « que la pension accordée aux mères nécessiteuses n'est pas une dépense, mais un placement » (Laroche, 1950, p. 59). Dans l'esprit du législateur, indique B. Laroche (1950, p. 56-57), l'assistance aux mères nécessiteuses « a pour fin de permettre à toute mère qui en a les capacités morales et physiques d'élever ses enfants en les gardant avec elle et de faire le nécessaire pour qu'il deviennent de bons citoyens. (...) Pour l'État, c'est un placement en citoyenneté ». Comme la contribution sociale des femmes est reconnue explicitement, l'assistance, qui en est la contrepartie, s'apparente dès lors à un « droit » : le « travail de la mère pour tout ce qui touche l'éducation et l'entretien de ses enfants peut être à juste titre considéré comme la contribution active d'un citoyen dans la grande vie du pays et de la société, contribution qui lui confère des droits » (Laroche, 1950, p. 54). Il ressort aussi des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi que « la très grande majorité des députés considère cette mesure comme une chose due ». À ce sujet, le ministre du Travail déclare : « Ce n'est pas une loi d'assistance publique, ni un mode de charité; ce n'est pas une pitance ni une aumône que l'on donne : c'est un droit que l'on concède »[9]. En 1950, commentant le changement d'attitude des mères pauvres au sujet de cette allocation, B. Laroche (1950, p. 83) écrit : « Au début les requérants assimilaient volontiers les allocations maternelles à l'aide apportée par la Société Saint-Vincent de Paul et plusieurs conservaient leur comportement de "pauvres honteux" ou de fausse gêne. L'éducation est maintenant faite et les gens, suivant l'évolution amenée chez nous par les différentes mesures de sécurité sociale, surtout la notion de pension de vieillesse, se sont familiarisés avec l'idée de "pension" ».

Comme aux États-Unis et ailleurs au Canada, le test de revenu et la monoparentalité ne suffisent pas, à eux seuls, à conférer des droits aux mères pauvres. Ces dernières sont catégorisées en fonction d'un classement établi surtout sur la base de la situation du mari. Déjà, la Commission Montpetit avait établi des priorités quant aux catégories de mères qui devaient recevoir une aide de l'État. Tout d'abord, les mères nécessiteuses avaient été réparties en cinq catégories :

- les veuves chargées d'un ou de plusieurs enfants;
- les femmes dont le mari est aliéné;
- les femmes dont le mari est incapable de travailler par suite d'une maladie grave, incurable;
- les femmes que leurs maris ont abandonnées;
- les femmes dont le mari est en prison (Godbout, 1954, p. 124).

Ensuite, la Commission avait recommandé un ciblage précis de l'aide : « Après avoir étudié les problèmes propres à chaque catégorie et les ressources disponibles, la Commission des

assurances sociales vint à la conclusion que seules les trois premières catégories de mères nécessiteuses devront recevoir du secours » (Godbout, 1954, p. 125).

À sa création, en 1937, l'assistance aux mères nécessiteuses est accordée aux mères qui sont veuve ou épouse d'un mari interné (article 2b de la loi de 1937)[10]. De plus, seules sont aidées les femmes qui ont ou gardent au moins deux enfants n'ayant pas atteint l'âge de 16 ans. Selon les réponses fournies à l'Assemblée législative par le Premier ministre, ce sont des raisons financières qui font en sorte que les mères n'ayant qu'un seul enfant ne sont pas couvertes initialement (Laroche, 1950, p. 58). En 1939, on a cru préférable de devoir préciser le sens du mot enfant en ajoutant le mot « légitime » et ainsi faire en sorte que seuls les enfants « légitimes », c'est-à-dire nés de parents mariés, soient admissibles à une aide. En 1940, une nouvelle disposition stipulait explicitement que les femmes non mariées étaient exclues de l'application de la loi (Kaye-Russell, 1992, p. 8). Dès lors, de moins en moins de mères seules célibataires demandèrent l'assistance sociale, malgré leur situation de pauvreté (Kaye-Russell, 1992, p. 8). C'est aussi en 1940 que les mères n'ayant qu'un enfant deviennent admissibles à une aide[11], de même que celle dont le mari est absent, c'est-à-dire disparu sans laisser de trace (Laroche, 1950, p. 77). Les épouses ayant été abandonnées depuis au moins cinq ans sont désormais admissibles[12]. Cette norme de cinq ans restera en vigueur jusqu'en 1947, année où elle est ramenée à 12 mois. En 1961, les femmes de prisonniers et les épouses abandonnées peuvent recevoir l'assistance de l'État après trois mois[13] (Kaye-Russell, 1992, p. 8). Il faut attendre 1947 pour que la loi couvre l'enfant âgé de moins de 19 ans qui ne peut travailler en raison d'une incapacité physique ou mentale ainsi que la belle-fille ou le beau-fils qui est à la charge de la belle-mère (Laroche, 1950, p. 80). En 1950, les cas des « filles-mères » et des mères divorcées ou séparées ne sont pas encore acceptés dans la loi québécoise (Laroche, 1950, p. 82). Encore en 1958, la grande majorité des femmes recevant l'aide aux mères nécessiteuses sont des veuves (tableau 1) et font partie des cohortes d'âges les plus élevés (Kaye-Russell, 1992, p.9).

La Commission Montpetit avait aussi recommandé, à l'instar de ce qui existait dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis, que des conditions relatives au comportement de mérite des mères fassent partie intégrante de la preuve d'admissibilité de la requérante à l'allocation : « (t)oute mère nécessiteuse qui réclamera une allocation devra (...) (ê)tre de bonnes moeurs et capable d'élever ses enfants dans de bonnes conditions de moralité » (Commission Montpetit, 1933, p. 39). Parmi les preuves qui doivent accompagner une demande de prestations pour mère nécessiteuse figurent les « garanties raisonnables d'habileté à donner à ses enfants les soins d'une bonne mère » (article 3d), lesquelles « sont établies par au moins deux certificats, dont l'un donné par un membre d'une dénomination religieuse et l'autre par une personne désintéressée, non apparentée avec la requérante (article 12) » (Laroche, 1950, p. 68). Une enquête est menée chaque année pour vérifier si les conditions donnant droit à la prestation sont toujours réunies (article 18), afin surtout de contrôler et de prévenir la fraude (Laroche, 1950, p. 98). Dans la loi de 1947, les absences temporaires hors du foyer sont également contrôlées : « Lorsqu'une bénéficiaire ou l'un des enfants pour le soin desquels une allocation est payée doit s'absenter temporairement de son foyer, l'Office pourra continuer le paiement de l'allocation, pourvu qu'il soit établi, à sa satisfaction, que cette absence est nécessaire ou opportune (article 35) » (Laroche, 1950, p. 123). Ajoutons que dans les années 1950, Gonzalve Poulin (1955, p. 119)[14] fait observer que la loi d'assistance

aux mères nécessiteuses « pourrait servir occasionnellement à la réhabilitation des filles-mères qui veulent et peuvent se charger de l'entretien de leur enfant ».

L'assistance aux mères nécessiteuses est également un outil de régulation de l'emploi des femmes, un moyen de contrôle de leur participation à la main-d'oeuvre. Les années 1930 et la crise qui sévit durant cette période sont une période de ressac pour les femmes en emploi. Plusieurs moyens sont mis en oeuvre pour éloigner les mères du travail salarié, en tentant, notamment, de renforcer leur attachement au foyer. La Commission Montpetit, dans son analyse des questions portant sur « le travail féminin », thème apparaissant sous ce titre dans la section du rapport traitant des « causes de chômage », indique que « (l)es témoignages, en général, sont peu favorables au travail de la mère chargée de famille, dans l'industrie ». Pourtant, durant cette période, de nombreuses femmes devaient trouver le moyen de gagner un revenu, étant devenues soutien de famille par suite du chômage de leur conjoint (Scharf, 1980).

Même si la contribution des mères au foyer est présentée comme l'alternative à l'emploi, les femmes ont le droit de suppléer à leur prestation, dont le montant ne suffit pas à assurer la subsistance de la famille, par des gains salariaux tiré d'un travail à temps partiel. Ainsi, la prestataire peut toucher un revenu annuel net de 300 dollars sans que sa prestation ne soit réduite (Laroche, 1950, p. 75). Toutefois, la requérante ne peut jamais « accepter d'emploi préjudiciable à l'éducation et à l'entretien de ses enfants » (Hamelin, 1952, p. 54). Dans une enquête menée au début des années 1950 sur 80 familles résidant à Québec, Claude Hamelin rapporte que 23 des 75 mères travaillaient à l'extérieur du foyer ou à la maison (Hamelin, 1952, p. 74). De plus, plusieurs familles plaçaient leurs enfants en institution; dans la plupart des cas, les placements étaient le fait de familles où la mère travaillait à l'extérieur du foyer (Hamelin, 1952, p. 75).

Au début des années 1950, l'importance de la stabilité de la famille et de sa préservation est encore affirmée haut et fort au Québec. Il en va de même de la responsabilité individuelle d'assumer sa propre subsistance, comme en font foi les propos suivants : « Le premier devoir des citoyens sur ce plan (d'assurer la sécurité d'un pays) est d'assumer la pleine responsabilité de leur vie, de pourvoir eux-mêmes, par leur travail, à leur subsistance et à la subsistance de ceux qui dépendent d'eux. (...) Il est donc de tout intérêt que la famille prépare à la société ces légions de citoyens fidèles et dévoués, qui seront ses défenseurs les plus intrépides (...) » (Hamelin, 1952, p. 18-19). Ainsi sont déterminés deux types de contribution, deux ordres de « devoirs du citoyen », dont la délimitation épouse les contours de la division du travail entre les sexes dans la société, et que d'aucuns, d'ailleurs, aimeraient voir reconnus une fois pour toutes :

> (...) s'il n'est pas possible de rendre contributoire (*sic*) les allocations aux mères, ne pourrait-on faire un travail d'interprétation afin de changer quelque chose à la mentalité des bénéficiaires et de la population en général? (...) la mère qui élève bien ses enfants joue son rôle normal dans la société et apporte sa part active comme le fait le manoeuvre, l'ouvrier, l'agriculteur, dans un domaine différent. Si tout cela était nettement compris, on perdrait peu à peu cette idée de secours, de gratuité ou de pension, pour donner à la

> chose sa vraie place dans la distribution du travail et du revenu. Il n'y aurait pas plus de revendicateurs, pas plus de dépendants, au contraire! mais la question serait envisagée sous son angle véritable. Inutile de préciser que nous parlons des mères qui n'ont pas le soutien d'un mari, et qui, sans l'intervention de l'État, n'auraient pas les ressources indispensables pour s'acquitter de leurs obligations » (Laroche, 1950, p. 99).

L'« aide liée » : formes contemporaines

À la fin des années 1980, le chômage chronique qui sévit au Canada, mais surtout au Québec, mène au renversement du profil des prestataires du régime d'aide sociale : désormais, les pauvres « aptes au travail » sont fortement majoritaires. Ce constat portant sur l'employabilité des prestataires est à la base des réformes qui transformeront ensuite graduellement la relation assistancielle en nouvelle relation de réciprocité, introduisant ainsi les formes contemporaines de la contrepartie entre les pauvres et l'État. Cette transformation s'effectue principalement à partir de la réforme de 1988-1989, pour se prolonger ensuite avec la réforme de 1998, dont les premiers jalons sont posés dès 1995.

La dualisation du système assistanciel

Environ 20 ans après l'unification du système, le gouvernement québécois remanie le système d'assistance sociale en raison principalement de la progression du chômage et des changements de l'assurance-chômage. La réforme de l'assistance, engagée avec la *Loi sur la sécurité du revenu* adoptée le 14 décembre 1988[15], représente un changement de cap radical dans la gestion des sans-emploi. À partir de ce moment, les questions d'employabilité et d'incitation au travail, qui ont toujours été au fondement des politiques d'assistance sociale, prennent le devant de la scène. En filigrane, on voit aussi réapparaître une conception individualiste des problèmes d'emploi et le thème très controversé du chômage volontaire.

Pour une politique de sécurité du revenu

La réforme du programme de l'aide sociale du Québec est présentée en décembre 1987 dans un document d'orientation intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu*. Le thème de l'incitation au travail occupe une place proéminente dans cet énoncé de politique, où il est également question de rationaliser le système d'assistance sociale par « une politique active ».

Ainsi, outre la très forte hausse des effectifs de l'aide sociale[16], on s'inquiète, « fait beaucoup plus important », de ce que les caractéristiques des bénéficiaires ont complètement changé. En effet, en une quinzaine d'années, le rapport existant entre les « aptes au travail » et les « inaptes au travail » s'est complètement inversé : lors de la création du programme, ces derniers représentaient 63,9 p. 100 de la population allocataire, alors que ce sont aujourd'hui les personnes « aptes au travail » qui en forment presque les trois quarts (73,4 p. 100). En outre, cette « clientèle » est de plus en plus composée de personnes seules et de jeunes. On estime que le programme de l'aide sociale est « largement dépassé et inadéquat » parce qu'il est inadapté aux besoins des chômeurs de courte durée et « dont l'employabilité présente souvent de fortes lacunes » (MMSR, 1987, p. 5). L'augmentation du coût du programme est une autre préoccupation importante[17]. On reconnaît que ces problèmes proviennent surtout du

contexte économique et du chômage élevé. La révision du programme d'assurance-chômage, affirme-t-on aussi, a aussi joué un « rôle significatif » dans la hausse du nombre d'allocataires (MMSR, 1987, p. 11). Comme autre facteur explicatif, on invoque des « changements de mentalité, relativement à certaines valeurs fondamentales telles que le mariage et la famille ». En effet, la cellule familiale s'est fragilisée. Toutefois, le sens de la responsabilité s'est aussi affaibli :

> « Ces changements ont également affecté la conception que nous avions du travail et des responsabilités individuelles et familiales. Le chômage est maintenant chose courante et le fait de percevoir des prestations d'assurance-chômage ou toute autre forme d'aide sociale n'a peut-être plus la même connotation péjorative qui incitait autrefois les travailleurs à se chercher un emploi. Les modifications aux rôles de la famille et de l'État ont pu favoriser l'effritement des notions traditionnelles de responsabilité familiale ou sociale » (MMSR,1987, p. 11).

Il est proposé que le régime d'assistance sociale québécois soit structuré selon l'aptitude au travail. Autrement dit, la réforme est entièrement axée sur la notion d'employabilité, c'est-à-dire sur la distinction jugée essentielle par le gouvernement entre les « pauvres aptes au travail » et les « pauvres inaptes au travail »[18] :

> « Il semble évident que les personnes qui, pour des raisons de santé, sont incapables de travailler et dépendent en totalité des prestations d'aide sociale pour subvenir à leurs besoins ne devraient pas être traitées de la même façon que celles qui sont aptes à travailler et qui peuvent exécuter des tâches rémunératrices en attendant une réintégration définitive au marché du travail » (MMSR, 1987, p. 12).

Deux nouveaux programmes sont créés pour traiter distinctement les deux catégories de prestataires : le programme Actions positives pour le travail et l'emploi (APTE), pour les personnes « aptes au travail », et le programme Soutien financier, pour les autres[19]. De plus, un programme existant est modifié avec l'adoption du Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT), qui supplémente les revenus des salariés faiblement rémunérés ayant au moins un enfant à charge[20]. Selon la loi, tous les prestataires sont présumés employables et disponibles pour occuper un emploi, à moins que l'inverse ne soit démontré. Les prestataires sont donc d'emblée inscrits au programme APTE, dont l'objectif est « d'offrir un meilleur soutien aux personnes déterminées à retourner au travail et des mesures de perfectionnement à celles qui désirent améliorer leur employabilité » (MMSR, 1987, p. 23). L'amélioration de l'employabilité passe par différentes mesures, comme des programmes de rattrapage scolaire ou de formation, des stages ou des expériences en milieu de travail ainsi que le service communautaire. Ainsi sont étendues à l'ensemble des groupes des mesures qui avaient été créées, auparavant, à titre expérimental à l'intention des jeunes chômeurs.

La réforme a des effets opposés, selon la catégorie de pauvres concernée. Elle améliore la situation des personnes « inemployables » et détériore celle des autres (à l'exception des jeunes âgés de 18 à 30 ans) en diminuant l'aide directe qui leur est versée. Dans le cadre du

programme APTE, la *disponibilité* et la *participation effective* aux mesures d'intégration professionnelle sont les critères servant à déterminer le niveau de l'aide accordée. En effet, quatre catégories établies selon ces critères sont créées; elles correspondent à des barèmes et à des exemptions au titre des revenus de travail différenciés (tableau 11). Ceux et celles qui refusent d'inscrire leur action dans la perspective du « développement de l'employabilité » sont fortement pénalisés, l'écart entre leur prestation et celle qui est versée aux personnes participantes atteignant presque, dans le cas d'une personne seule, le quart du montant de l'aide reçue. Par ailleurs, si on compare le traitement accordé aux prestataires (de 30 ans et plus) en vertu de cette réforme à celui que leur réservait le système antérieur, on remarque qu'en général, sauf pour ce qui est des personnes participant effectivement à des mesures, la protection est moindre. Ainsi, une personne seule, recevant 503 dollars en 1989 (système existant indexé pour 1989) touche, après la réforme, 420 dollars, 460 dollars ou 520 dollars, selon qu'elle est classée comme étant « admissible », « non-disponible » ou « participante ». Une mère responsable de famille monoparentale ayant un enfant à charge, ayant droit à 684 dollars en 1989, reçoit, quant à elle, 620 dollars, 660 dollars et 720 dollars dans les mêmes cas. Quand on examine ensuite l'évolution des barèmes d'aide sociale de 1988 à 1996 pour les divers types de ménage, il en ressort une grande inégalité de traitement entre les catégories de prestataires (tableau 13). Cette structure de barème vise à inciter les prestataires à se porter volontaires à une mesure « active » ou à intensifier leur recherche d'emploi. Cet objectif est, dans une certaine mesure, contradictoire avec celui de la réduction des coûts puisque, selon le scénario retenu, l'impact financier du programme APTE va d'une économie de 145 millions de dollars (situation où 25 p. 100 des personnes « employables » participent aux mesures) à des déboursés additionnels de 55 millions de dollars (participation de 50 p. 100), cela relativement au coût annuel du système existant en 1987 de 1,9 milliard de dollars (MMSR, 1987, p. 33). Comparativement aux barèmes réservés aux personnes « aptes au travail », le traitement des personnes « inaptes au travail » est très avantageux, équivalant par exemple, pour une famille monoparentale, à une hausse d'une centaine de dollars par mois (tableau 12). Enfin, si la réforme met fin à l'ancienne discrimination fondée sur l'âge[21], elle maintient une différence de traitement fondée sur ce critère. En effet, le principe de la « contribution parentale » est introduit, selon lequel tout adulte ne remplissant pas certaines conditions énoncées par la loi est réputé recevoir une aide de ses parents. Cette disposition a pour effet de supprimer l'admissibilité à l'assistance de nombreuses personnes ou de réduire le montant de leur prestation.

Une résistance organisée

Ce projet de loi suscite une large mobilisation parmi les groupes. Dès sa parution, l'énoncé de politique du gouvernement provoque un mouvement de désapprobation, dont l'ampleur se manifeste clairement durant les audiences de la Commission parlementaire chargée de sonder l'opinion des groupes concernés. Les pressions persisteront longtemps par la suite, sans que l'essentiel du projet ne soit modifié.

Les critiques des groupes de pression sont assez semblables. On reproche surtout au gouvernement, outre la complexité du nouveau système[22], de se tromper de cible en parlant d'incitation au travail plutôt que de pénurie d'emploi. Les pauvres sont rendus responsables d'une situation de nature structurelle. Le raisonnement sur lequel s'appuie le gouvernement pour diminuer l'aide accordée aux personnes « aptes au travail » est basé sur une pure

présomption : l'on prend pour acquis que la baisse de la prestation est compensée par l'obtention d'un gain d'emploi, ce qui signifie que des gains fictifs sont considérés comme des gains réels :

> « Quelle est la variable qui (...) détermine la possibilité d'avoir un revenu d'emploi? Une pure potentialité : la capacité de travailler. De cet élément purement hypothétique, on infère ainsi la réalisation d'un gain. Entre les deux, on a oublié l'étape bien concrète que nous impose la réalité, c'est-à-dire **l'incontournable nécessité d'obtenir un emploi.** En évitant de poser cette étape, celle où, pour un individu, se pose l'éventualité de ne pas être embauché, faute d'emplois, on en vient aisément à croire qu'elle ne se pose pas » (CSN, 1988, p. 16-17).

De nombreux groupes s'opposent aussi à la catégorisation des prestataires en fonction du critère d'aptitude au travail. Cette pratique rappelle, soutient-on, l'époque des régimes catégoriels et l'ancienne notion de charité publique que l'on croyait révolue en matière de politiques sociales. L'on ajoute que la modulation de l'aide selon la distinction nécessairement arbitraire s'établissant entre prestataires « aptes au travail » et prestataires « inaptes au travail » contrevient directement au principe établi dans le Rapport Boucher du droit à l'assistance, en vertu duquel l'origine du besoin ne doit pas interférer avec le niveau de l'aide consentie (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). Le principe de justice sociale est donc, selon les groupes, principalement mis en cause :

> « La réforme vise à faire le tri entre deux catégories de "pauvres". D'une part, elle récompense les "bons pauvres", ceux qui ne peuvent ou ne pourront jamais travailler à cause d'un handicap physique ou mental grave. D'autre part, elle pénalise ceux que l'on qualifie de "mauvais pauvres", ceux qui pourraient travailler, qui profitent du système et qu'il faut retourner à l'ouvrage » (FTQ, 1988, p. 21).

Les groupes s'opposent au caractère obligatoire des mesures de « développement de l'employabilité ». On craint que ces mesures ne soient pas offertes en quantité suffisante, qu'elles ne soient pas adaptées aux besoins des personnes, mais aux exigences des entreprises, et qu'elles ne permettent pas d'accéder à l'emploi. On déplore l'absence d'évaluation systématique des mesures antérieures. Les stages en milieu de travail inquiètent particulièrement le mouvement syndical qui y voit le risque d'une précarisation accrue de l'emploi. Le statut « hors-norme » des prestataires stagiaires en inquiète plus d'un, car ceux-ci ne sont pas couverts par la législation du travail qui protège l'ensemble de la main-d'oeuvre[23]. L'introduction du principe de l'obligation alimentaire parentale est aussi dénoncé comme étant un retour aux valeurs traditionnelles. Cette situation est discriminatoire pour les jeunes, mais aussi pour les femmes, qui supportent de façon disporportionnée les responsabilités familiales. En outre, la surreprésentation des femmes parmi les effectifs de l'aide sociale en fait déjà les premières victimes de cette réforme[24].

Au delà des critiques présentées en commission parlementaire, plusieurs analystes des politiques sociales canadiennes ont exprimé leur désaccord face à cette réforme. Établissant une comparaison avec l'Ontario, Luc Thériault et Yves Vaillancourt (1991, p. 190) affirment

que le « modèle ontarien de réforme de l'aide sociale esquissé dans les rapports Transitions et Relance[25] se démarque au départ du modèle résiduel » de réforme que l'on retrouve dans les années 1980 dans des provinces comme la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Québec. Selon eux, la réforme de l'aide sociale québécoise s'apparente à un mouvement de « recatégorisation », qui renvoie à la distinction entre « pauvres méritants » et « pauvres non méritants » (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190n). L'approche du gouvernement québécois est, de leur point de vue, « coercitive et policière », misant sur des mécanismes de contrôle de type punitif pour retourner les assistés sociaux au travail. On ne fait pas appel non plus, selon eux, aux assistés sociaux et à la collectivité dans la conception, la gestion et l'évaluation des programmes (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). D'autres auteurs insistent plus spécifiquement sur le fait que la réforme québécoise renoue avec la tradition « élizabéthaine » des lois sur les pauvres (Shragge, 1988).

La réforme québécoise est associée directement au *workfare* (Deniger, 1991; Shragge, 1988, 1990). Ainsi, pour Marc-André Deniger (1993, p. 38), le Québec a fait le « choix du *workfare* comme orientation fondatrice du nouveau régime de sécurité du revenu ». Le changement effectué représente le « passage du "welfare" au "*workfare*", qui évoque « les profondes transformations des orientations et des règles des programmes d'assistance sociale » actuelles. Cette politique, selon lui, assortit « la sécurité du revenu à l'obligation de travailler » et structure « un dispositif de gestion de l'exclusion du travail qui, en créant une hiérarchie des statuts des différents groupes sociaux marginalisés par le chômage ("gagne-petit, chômeurs réguliers, assistés sociaux aptes au travail, assistés sociaux inaptes au travail") constitue une sorte d'antichambre du marché du travail où sont confinés – à des degrés variables – les exclus du travail salarié » (Deniger, 1991, p. 9). De plus, il voit dans la réforme québécoise une « bureaucratisation accrue du système d'assistance sociale, l'érosion des droits et libertés individuels et collectifs et la réduction des dépenses sociales ». Il s'agit d'une réforme « reagannienne et punitive », affirme, de son côté, Denis Fortin (1990, p. 162). Ensuite, la notion d'employabilité mise de l'avant par la réforme, évoque, pour de nombreux analystes, une lecture du problème de la pauvreté trop axée sur les carences personnelles des pauvres. « L'objectif d'intégration au travail de ces mesures (d'employabilité de la Loi 37) reposait presque entièrement sur les épaules des personnes », affirment ainsi C. Bouchard, V. Labrie et A. Noël (1996, p. 53).

D'autres critiques sont venues s'ajouter par la suite, alors que de nombreux problèmes de mise en oeuvre faisaient surface. Parmi ces derniers, mentionnons un problème central sur lequel nous ne saurions trop insister, l'insuffisance des mesures offertes aux prestataires[26], mais aussi les pratiques d'écrémage adoptées par les agents de l'aide sociale[27], le manque de transparence du système, le fait que l'on mette « l'accent sur les incitations financières et les contrôles » au lieu de miser sur les « motivations intrinsèques des individus » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 79-80). L'insuffisance des moyens demeure, pour plusieurs observateurs, l'écueil premier sur lequel a buté la réforme : « Gérer au moindre coût, la population hors-travail, tout en laissant croire que cette gestion vise une véritable réinsertion sociale et professionnelle – voilà ce qu'est la réforme mise en place en 1989 par le biais de la *Loi sur la sécurité du revenu* » (McAll, White *et al.*, 1996, p. xi).

La dernière réforme de la politique d'assistance sociale québécoise

La réforme récente des politiques d'assistance sociale a été impulsée par l'adoption, le 19 juin 1998, de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Celle-ci est l'aboutissement d'une longue suite d'événements amorcés en 1995. Durant environ trois ans donc, ce sont réflexions, projets, consultations, hésitations et divisions qui marquent l'histoire québécois de la politique d'assistance sociale.

Le Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu

En mai 1995, le gouvernement crée un Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu, dont le mandat est de proposer une réforme globale de la sécurité du revenu, en tenant compte des objectifs suivants : mieux responsabiliser les individus et les collectivités, mieux aider les prestataires à s'intégrer en emploi, simplifier le régime, harmoniser les diverses formes de sécurité du revenu entre elles et avec la fiscalité, établir « un contrat de solidarité sociale fondé sur un juste équilibre entre les responsabilités respectives de l'État, des individus et de la société », lutter plus efficacement « contre la pauvreté, la dépendance sociale et le travail au noir », favoriser l'équité entre les contribuables et les prestataires et, finalement, respecter la contrainte financière du gouvernement (Fortin, Séguin, 1996, p. 5). Ce Comité est co-présidé par Camil Bouchard et Pierre Fortin[28]. Au printemps 1996, deux rapports différents sont déposés. De profonds désaccords ont mené à l'implosion du Comité, dont les membres partageaient aussi de nombreuses positions. La question de l'obligation de participation aux programmes pour les jeunes n'est pas la principale divergence mais, néanmoins, l'une de celles ayant opposé les membres du Comité. Ces rapports s'élaborent selon des axes de réflexion différents.

Le rapport Bouchard, Labrie, Noël développe surtout une argumentation en termes de droits sociaux. Les auteurs sont préoccupés, notamment, par la stigmatisation que subissent les prestataires et proposent la disparition du statut de prestataires et des catégories qui y sont rattachées (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 38). L'analyse est axée sur l'exclusion et la pauvreté. Il importe, fait-on valoir, de ne pas diminuer les prestations, de « mettre la personne au centre du processus », de décentraliser et de démocratiser le système. Ainsi, on insiste sur la participation des usagers à la planification et à la mise en oeuvre de leur insertion sociale et professionnelle, ou de « passer de la notion d'employabilité à un système de parcours vers l'emploi », ce qui consiste à mettre l'accent, non plus sur les carences individuelles des personnes, mais plutôt sur la qualité de l'accompagnement qui leur est offert dans la démarche d'insertion (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. IV). À cet égard, les auteurs s'inscrivent explicitement dans la perspective de l'affirmation des droits sociaux héritée de la démarche française. Ainsi, affirment-ils, en reconnaissant à chaque personne le droit de construire un parcours vers l'emploi personnalisé :

> « nous inscrivons un nouveau droit à l'intérieur de la sécurité du revenu, le droit à l'intégration sociale et économique. En reconnaissant ce droit, comme la France l'a fait avec le Revenu minimum d'insertion, le Québec s'engagerait à ouvrir des avenues aux personnes les plus démunies, avenues débouchant autant que possible, mais pas toujours, sur l'intégration au marché du travail » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 115).

La balance des droits et des devoirs est un thème important du rapport. Dans la perspective d'ensemble d'un projet de société pour le Québec, les auteurs s'interrogent sur le poids à accorder « à la responsabilité individuelle, à la responsabilité collective, à la solidarité » dans l'aménagement du régime. On mise sur la contribution de l'État, mais aussi du milieu, dans la lutte contre l'exclusion : les devoirs sont associés à l'ensemble des intervenants, le secteur communautaire occupant, dans ce contexte, un rôle de premier plan. Comme dans le rapport de P. Fortin et F. Séguin, la création de Centres locaux de l'emploi (CLE) est proposée. Ceux-ci devraient compter des Comités d'usagers afin, notamment, de protéger les droits des prestataires (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 34). Les membres du Comité s'objectent également à l'imposition du travail en échange de l'aide sociale. Cela est inéquitable, estiment-ils, car « travailler coûte cher » et si on compense ces coûts additionnels par une allocation spécifique, on risque de créer un « marché du travail parallèle, où les lois et normes régulières ne s'appliquent pas ». En outre, la mise au travail d'un nombre important d'individus est jugée irréaliste, parce que trop coûteuse (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 104-105). L'approche volontaire de la participation aux programmes est posée comme principe général de l'intervention publique en matière de « parcours vers l'emploi ». Les trajectoires des prestataires dans les parcours doivent être cohérentes, continues et progressives tout en étant établies en fonction des besoins spécifiques de ces derniers (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 84). L'approche volontaire est, dans ce cadre, essentielle, résumant la conception des membres du Comité de la réciprocité assistancielle :

> « Le principe de la démarche personnelle et volontaire implique pour sa part qu'un parcours cohérent vers l'emploi ne peut être défini que par la personne concernée, sur une base volontaire. On peut possiblement amener certaines personnes à apprendre et à progresser par la contrainte. Mais on peut difficilement amener les gens à reprendre confiance en eux, à se projeter positivement dans l'avenir et à se prendre en main si on ne les laisse pas faire des choix et assumer des responsabilités (...) il ne faut jamais perdre de vue l'importance de l'autonomie, qui commence forcément avec la définition d'un parcours personnel » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 85).

Prenant modèle sur l'expérience du Danemark, le Comité propose l'adoption d'un plan d'insertion sociale et professionnelle, qui « devrait être défini conjointement par la personne et son conseiller » et « donner lieu à une entente signée » de façon volontaire et engageant les deux parties (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 86). L'article 1 de la loi sur le RMI en France est rapporté au sujet de l'obligation de la collectivité de proposer des options aux sans-emploi (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 82). Le Comité externe recommande ainsi « que le gouvernement québécois reconnaisse la dimension éminemment collective et sociale de l'insertion sociale et professionnelle, et qu'il s'engage à offrir des options réalistes et à appuyer les démarches des personnes dans leur parcours vers l'emploi » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 83).

Pour les jeunes de moins de 25 ans, les auteurs proposent « la mise à condition d'une partie de la prestation (2 000 $) contre participation à un plan d'insertion ». Une telle disposition, reconnaissent-ils, « représente en soi un accroc à une règle historique qui a prévalu jusqu'à maintenant dans l'offre de dernier recours au Québec : le caractère inconditionnel de l'aide.

Cet accroc ne peut se justifier autrement que par un investissement public plus grand envers les jeunes adultes, ce à quoi la société québécoise est conviée dans ce rapport » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 158). Tout en proposant un traitement différencié pour les jeunes adultes, les membres du Comité entendent se démarquer de la position développée par P. Fortin et F. Séguin : « pour les jeunes adultes, nous adoptons une approche de la confiance plutôt que de la méfiance » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. III) :

> « Nous trouvons extrêmement important de donner clairement le signal à l'ensemble de la communauté que l'approche avec les jeunes ne doit pas en être une de "serrage d'ouïes" ou de "serrage de vis"! Nos propositions reposent sur la confiance d'une société envers ses jeunes et non sur la méfiance. (...) Il faut d'abord leur donner leur chance et éviter de les aplatir par une morale de l'effort qui ne repose en fin de compte que sur une approche du blâme et de la punition » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 157).

Le principe de réciprocité entre les pauvres et l'État est posé clairement comme étant à la base d'une « nouvelle approche d'accompagnement des jeunes » : « la prestation accordée aux jeunes adultes doit reposer sur une obligation réciproque jeunes-État dans le cadre d'une entente formelle qui définit un Plan d'insertion sociale et professionnelle » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 156). Cependant, l'accent est surtout mis sur l'obligation de moyens de la part de l'État, dont la réalisation effective doit précéder l'imposition de nouvelles obligations pour les jeunes (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 156-157). Selon A. Noël, ce n'est pas tant l'existence de la contrepartie qui importe, ce sont plutôt « les conditions qui puissent rendre ce contrat et cette contrepartie équitables et démocratiques ». La « contrepartie solidaire », qui s'oppose à la « contrepartie individualisée », est, selon l'auteur, celle dans laquelle « l'implication sera négociée sur une base collective, et engagera l'État autant que la personne » (Noël, 1996, p. 118).

De leur côté, Pierre Fortin et Francine Séguin présentent, dans leur rapport, une stratégie reposant sur un ensemble de mesures couvrant à la fois « l'offre et la demande d'emplois » (Fortin, Séguin, 1996, p. 128). Ceux-si sont préoccupés par la croissance de la population prestataire de l'aide sociale et les coûts qu'elle engendre. Le problème du chômage et ses causes — surtout l'orientation des réformes adoptées en matière d'assurance-chômage et la politique monétaire restrictive adoptée par la Banque du Canada — sont examinés. La pauvreté intergénérationnelle, le décrochage scolaire, la désincitation à l'emploi, la fraude à l'aide sociale, sont, entre autres, les questions que ce sous-comité identifie comme étant des problèmes importants, auxquels il est urgent d'apporter des correctifs (Fortin, Séguin, 1996, p. 6).

Au niveau de l'établissement des barèmes d'aide sociale, les auteurs recommandent au gouvernement de maintenir sa politique de modération et de stabilité, mais de changer la structure des barèmes. Ils suggèrent ainsi de réduire les « barèmes pour les prestataires capables de travailler »[29] et d'augmenter de 6 p. 100 les barèmes des personnes « souffrant de contraintes sévères à l'emploi » (Fortin, Séguin, 1996, p. 127). P. Fortin et F. Séguin

préconisent également une politique de l'emploi, passant notamment par l'aide aux entreprises. Ils recommandent qu'une « bonne partie » des économies générées à court terme par les mesures proposées (évaluées à 129 millions de dollars) soit réinvestie dans l'augmentation du nombre d'agents d'aide sociale, leur formation, des mesures actives et de création d'emploi, des services de garde, etc.

Au chapitre de la réciprocité, les auteurs défendent fermement le principe de l'obligation des prestataires de participer à des mesures menant à l'emploi, mais aussi celui de l'obligation de l'État de fournir des moyens nécessaires à cette fin. Ainsi, ils recommandent de :

> « Renforcer l'obligation mutuelle d'une part, des prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail à employer le temps passé à l'aide sociale pour améliorer leur capacité de bien s'intégrer au marché du travail et d'autre part, de l'État à leur en fournir les moyens adéquats. Le droit à la prestation d'aide sociale entraîne à nos yeux l'obligation incontournable de chercher activement du travail ou de participer à un programme de préparation ou d'intégration à l'emploi. Ce principe (...) devra s'appliquer à tous les prestataires. Mais il devra s'appliquer avec une force particulière aux jeunes prestataires de 18 à 24 ans, qui entrent dans une phase particulièrement importante de leur intégration à la vie active. Il devra en même temps contraindre l'État à fournir un éventail d'activités de préparation et d'intégration en emploi dont la qualité et l'efficacité ne feront aucun doute » (Fortin, Séguin, 1996, p. 36).

Les auteurs font aussi valoir le besoin de multiplier les contrôles de détection de la fraude, de resserrer les critères de vie maritale et de mieux vérifier l'effort d'emploi des requérants à l'aide sociale. Une stratégie de réduction de la pauvreté, pour les personnes n'ayant aucune contrainte à l'emploi, doit, selon eux, être centrée sur le renforcement du lien entre la sécurité du revenu et l'emploi. Pour ce faire, deux conditions sont essentielles : d'une part, mieux vérifier les efforts des requérants à l'aide sociale et les aider à développer et à intensifier ces efforts, si nécessaire, d'autre part, améliorer la capacité des prestataires à occuper un emploi et « l'intérêt financier à s'en trouver un » (Fortin, Séguin, 1996, p. 7).

P. Fortin et F. Séguin privilégient le renforcement des obligations d'intégration en emploi pour les prestataires de tous les âges, mais surtout pour les jeunes (18 à 24 ans), pour lesquels « l'accompagnement et l'encadrement doivent être particulièrement importants » (Fortin, Séguin, 1996, p. 67). Dès l'entrée d'un jeune dans le système, on doit par exemple, s'assurer qu'il « a consacré des efforts réels à la recherche d'un emploi ou à sa préparation à l'emploi ». Si « le verdict est négatif, on peut encore lui accorder la prestation d'aide sociale mais à la condition expresse qu'il s'engage dans un programme intensif de préparation à l'emploi ». La *formule de droits et de devoirs* qui, selon P. Fortin et F. Séguin, devrait réguler la relation assistancielle entre les jeunes et l'État, est la mieux exprimée par le passage suivant :

> « Le refus du jeune de s'engager dans un tel programme entraînera son exclusion de l'aide sociale. Par contre l'acceptation du jeune de s'engager entraînera l'obligation stricte de l'État de lui offrir des services et des

> activités qui atteignent vraiment l'objectif visé d'insertion dans la vie active. Il s'agira d'un véritable contrat d'insertion sociale et professionnelle, qui sera aussi exigeant pour l'État que pour le jeune lui-même » (Fortin, Séguin, 1996, p. 67).

Les familles monoparentales forment un groupe particulier et leur pauvreté est très préoccupante, selon les auteurs. Toutefois, jugent-ils, l'approche actuelle développée à leur endroit dans le système d'assistance sociale est « beaucoup trop passive » :

> « Notre régime donne en effet le signal aux chefs de familles monoparentales qu'ils peuvent demeurer à l'aide sociale pendant les six années qui suivent la naissance d'un enfant, tout en étant exemptés de toute participation à une démarche active de préparation et d'intégration en emploi et en recevant un supplément annuel de non-disponibilité de 1 200 $ en plus des 1 500 $ de base pour les besoins essentiels de l'enfant » (Fortin, Séguin, 1996, p. 62).

Pour des raisons d'incitation au travail et d'équité avec les salariés à bas revenu, ils recommandent l'instauration d'une allocation sélective annuelle de 1 300 dollars pour toutes les familles monoparentales à revenu modeste[30]. De plus, le barème de non-disponibilité pour charges familiales à l'aide sociale devrait « logiquement », selon eux, être supprimé, advenant l'instauration d'une allocation unifiée pour enfants[31]. Les fonds ainsi économisés devraient être investis dans des mesures actives, afin de favoriser l'intégration en emploi des mères seules. Conditionnellement à la participation des mères à une démarche active, un supplément pourrait aussi leur être octroyé pour faire en sorte que « le traitement de la période de 14 mois entourant la maternité soit semblable à celui que prévoit la loi fédérale pour les travailleuses inscrites à l'assurance chômage »[32]. Enfin, on recommande l'application « à tous les citoyens » de la perception automatique des pensions alimentaires. En somme, la société doit se préoccuper d'abord et avant tout d'intégrer en emploi ce groupe de la population :

> « L'objectif que nous devons ici poursuivre comme société est d'aider les familles monoparentales à sortir de la pauvreté et à acquérir leur autonomie financière en s'intégrant à l'emploi. Ces familles ont également la responsabilité de l'éducation d'une fraction disproportionnée des enfants pauvres d'aujourd'hui, que nous ne voulons pas voir dans la pauvreté demain (Fortin, Séguin, 1996, p. 61).

On peut considérer que ces deux rapports, avec leur orientation différente face à l'obligation de participation aux mesures d'intégration en emploi, expriment deux tendances bien présentes au Québec : l'une plus progressiste, axée prioritairement sur les droits des pauvres, l'autre plus libérale, axée prioritairement sur leurs devoirs, mais reconnaissant également les obligations de l'État. Cette divergence d'approche peut être vue comme l'expression de l'ambivalence qui caractérise la société québécoise au sujet du traitement des pauvres par la collectivité.

Le Livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu
À la fin de 1996, le gouvernement dépose un document de consultation sur la réforme de l'aide sociale, intitulé *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (MSR, 1996). Ce Livre vert trace les grandes orientations de la nouvelle politique gouvernementale dans le domaine de l'assistance sociale au Québec. La logique de réciprocité est au coeur de la démarche qu'entendent privilégier les pouvoirs publics :

> « Tout en préservant les valeurs de solidarité, de justice et d'équité qui sous-tendent le régime actuel, le nouveau régime entend établir un contrat de réciprocité qui repose sur un rapport ouvert, démocratique et solidaire entre l'individu, l'État, les partenaires du marché du travail et les collectivités » (MSR, 1996, p. 7).

Plusieurs changements majeurs sont annoncés dans ce document, qui reprend d'ailleurs certaines des recommandations des deux sous-comités externes. Parmi ceux-ci, on compte l'adoption d'un guichet unique mettant fin à la séparation, au sein des politiques de main-d'oeuvre, entre les chômeurs touchant l'assurance-chômage et ceux touchant l'assistance sociale, l'adhésion au « principe de l'intégration » des « mesures passives de soutien du revenu et des mesures actives d'aide à l'emploi », le renforcement de la « politique active du marché du travail » et de son articulation avec le « développement local », la mise en place des centres locaux pour l'emploi et la création de l'allocation unifiée pour enfants.

Au chapitre de la relation de réciprocité entre les prestataires « aptes au travail »[33] et l'État, plusieurs points ressortent du Livre vert. Pour ce qui est, tout d'abord, des prestataires, on propose d'élargir la « notion d'employabilité » par la mise en place de parcours vers l'emploi (MSR, 1996, p. 13), d'abaisser de six à deux ans l'âge de l'enfant donnant droit à l'allocation supplémentaire « pour contraintes temporaires à l'emploi » (qui remplace l'allocation de non-disponibilité)[34], d'obliger « toute personne inscrite à l'aide, à l'exception de celles qui ont des contraintes à l'emploi », à « entreprendre une démarche individuelle active d'insertion à l'emploi » (MSR, 1996, p. 21)[35], de progressivement étendre l'obligation de participation aux parcours à des groupes-cibles définis, en commençant par le groupe des 18-24 ans, suivi de celui des chefs de famille monoparentale (MSR, 1996, p. 21) et, enfin, d'appliquer une pénalité financière en cas de non-conformité aux nouvelles règles (150 dollars par mois pendant 12 mois en cas de refus d'entreprendre le parcours) (MSR, 1996, p. 21). L'État, pour sa part, a le mandat de mettre en place les parcours individualisés, notamment dans le cadre de « partenariats », ainsi que les services de soutien, en particulier les services de garde d'enfants. Il a aussi la « responsabilité » et l'obligation d'informer les usagers des aides financières, des services d'aide à l'emploi et des possibililités de recours existants (MSR, 1996, p. 21). Enfin, il doit instituer des comités consultatifs d'usagers (MSR, 1996, p. 21). En somme, si « tout doit être configuré de façon à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi », « (e)n contrepartie, la personne a des efforts à fournir, elle doit s'engager activement dans une démarche d'insertion » (MSR, 1996, p. 27).

La loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale
Le projet de loi 186 a été adopté le 19 juin 1998 et la loi est entrée en vigueur à l'automne 1999. Lors de son adoption, cette loi concerne directement 730 000 prestataires de l'assistance sociale au Québec, dont 225 000 enfants, c'est-à-dire un Québécois sur 10. De façon générale,

la loi reconduit, sous de nouvelles appellations, les programmes d'aide financière antérieurs. Sur les 218 articles qui y sont compris, seuls une trentaine apportent des changements par rapport à l'ancienne loi (Desgagnés, 1998, p. 1). Les thématiques de la relation contractuelle et de la réciprocité sont au coeur de la rhétorique entourant cette loi.

La loi 186 maintient la structure duale du système d'assistance sociale en reconduisant, sous des appellations différentes mais selon la même logique, les deux programmes antérieurs. Le programme Soutien financier devient le « programme de protection sociale », pour les prestataires qui présentent des « contraintes sévères à l'emploi » (d'invalidité) et qui ne s'inscrivent pas dans une démarche d'intégration professionnelle. Le programme APTE devient, pour sa part, le « programme d'assistance-emploi » pour les personnes susceptibles de réintégrer le marché du travail et que l'on doit inciter à entreprendre ou à poursuivre des démarches en ce sens. La logique entre l'ancien et le nouveau système est la même dans la mesure où le critère de l'aptitude au travail (le niveau de « contraintes à l'emploi ») sert à départager les deux filières[36]. Le troisième programme de supplémentation de revenu d'emploi pour les familles de salariés à faible revenu avec enfants à charge, le programme APPORT, est également maintenu.

La structure des barèmes reste la même à travers la nouvelle terminologie axée sur la notion de « contrainte à l'emploi ». Les personnes « sans contraintes à l'emploi » doivent recevoir une prestation de base équivalente au barème antérieur de « non-participant », celles qui ont des « contraintes temporaires à l'emploi » ont droit à une prestation de base augmentée d'une « allocation pour contraintes temporaires à l'emploi », ce qui correspond à l'ancien statut de « non-disponible »; les prestataires enceintes[37] ou qui gardent un enfant à charge d'âge préscolaire entrent dans cette catégorie. Enfin, les personnes ayant des « contraintes sévères à l'emploi » touchent la prestation de base, à laquelle s'ajoute l'augmentation maximale (« allocation pour contraintes sévères à l'emploi »), le tout équivalant au montant qu'elles auraient touché dans le cadre de l'ancien programme Soutien financier (Desgagnés, 1998, p. 2). En outre, l'ancien statut de « participation », octroyé aux personnes participant à des mesures actives, est maintenu. Ces dernières reçoivent, outre la prestation de base, « l'allocation d'aide à l'emploi », qui remplace l'ancienne allocation de participation[38].

Des obligations additionnelles pour les prestataires : La loi 186 est une étape importante en ce qui a trait à l'institution de la relation de réciprocité entre les pauvres et l'État. D'une part, elle se situe dans le prolongement de la loi antérieure en ce qu'elle accroît les obligations qui sont imposées aux pauvres « aptes au travail ». Toutefois, les femmes ne sont plus particulièrement ciblées. Entre la fin de 1996, c'est-à-dire le moment de la publication du Livre vert, et juin 1998, celui de l'adoption de la loi 186, le gouvernement a infléchi certaines de ses orientations[39]. En particulier, l'obligation pour les mères responsables de famille monoparentale de participer à des parcours a été abandonnée. L'inscription à un parcours sera donc volontaire pour elles. Cependant, les jeunes demeurent une catégorie ciblée par l'obligation de contrepartie. Les nouvelles obligations concernent donc surtout les jeunes âgés de 18 à 24 ans[40]. Dans le cas des prestataires « aptes au travail » appartenant aux autres catégories d'âge, les obligations qui leur étaient déjà imposées sont formalisées.

À travers ce processus, la figure de « l'assisté social » se confond de plus en plus avec celle de « l'assuré social » et, plus en amont, avec celle du « demandeur d'emploi ». En effet, c'est la situation de chômage qui sert de référent pour caractériser les devoirs imposés aux pauvres. Cette problématique est similaire à celle de la France, avec toutefois sa coloration propre. Par le fait même, les obligations des prestataires de l'assistance sociale se rapprochent notablement de celles des prestataires d'assurance-chômage. Les dénominations utilisées pour désigner les programmes sont d'ailleurs là pour le rappeler : assistance-emploi, d'un côté, assurance-emploi, de l'autre. Le gouvernement québécois a choisi, pour son programme d'assistance destiné aux pauvres « aptes au travail », une appellation qui est l'exacte réplique, dans le champ assistanciel, du programme assuranciel d'indemnisation du chômage administré par le gouvernement fédéral.

Ainsi, le rapprochement des figures du pauvre et de l'assuré social se vérifie tout d'abord par le fait que la définition du chômeur (absence d'emploi, disponibilité pour en occuper un et recherche active d'emploi) a été directement utilisée pour définir les obligations des prestataires de l'assistance-emploi : « Un adulte doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de trouver un emploi convenable et se conformer aux instructions que peut lui donner le ministre à cette fin » (art. 45)[41]. En outre, à l'article 47, on peut lire que « le ministre peut exiger de l'adulte qu'il se présente à une entrevue afin de lui fournir des renseignements et lui donner des instructions visant à l'aider à trouver un emploi convenable. Par ces instructions, il peut demander à l'adulte : 1° de s'inscrire auprès d'un service de placement reconnu par le ministre et de communiquer avec ce service à des fréquences raisonnables; 2° de rechercher activement un emploi, notamment par une participation à une activité structurée de recherche d'emploi ».

Ensuite, les obligations auxquelles doivent se conformer les prestataires de l'assistance-emploi ont trait aux questions de refus ou d'abandon d'emploi. Ainsi, il est prévu qu'un adulte de cette catégorie « ne doit pas, sans motif sérieux, refuser un emploi convenable ou l'abandonner ni le perdre par sa faute, pour une durée temporaire ou permanente, de manière à se rendre ou à rendre sa famille admissible au programme ou de manière à ce que leur soit accordée une prestation supérieure à celle qui leur aurait autrement été accordée » (art. 49). La loi 186 introduit la notion d'« emploi convenable », alors qu'auparavant, il était seulement question « d'emploi rémunéré »[42]. La notion d'emploi convenable et celle de « justification pour quitter un emploi » sont empruntées à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Campeau, 1998, p. 10). Plus largement, l'utilisation de la notion d'« emploi convenable » est l'« une des grandes tendances des politiques d'emploi en Europe » en matière d'indemnisation du chômage (Pineschi-Gapenne, 1996, p. 47).

Parmi les motifs sérieux reconnus par la loi pour refuser ou abandonner un emploi convenable, mentionnons « la nécessité d'accompagner son conjoint ou un enfant à charge vers un autre lieu de résidence », « la nécessité de prendre soin d'un enfant ou d'un proche parent », les situations de harcèlement sexuel, « la discrimination fondée sur un des motifs prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne* » (art. 50-51). En cas de manquement aux obligations prévues par la loi, le ministre peut « (refuser une demande) réduire (suspendre ou cesser de verser) une prestation selon *les montants et*[43] les conditions prévus par règlement » (art. 55)[44]. Ces obligations ne sont pas toutes nouvelles et certaines d'entre elles sont l'aboutissement de

dispositions antérieures qui ont été adoucies, suite aux représentations faites en ce sens par les groupes qui réagissaient au projet de loi de 1997, faisait valoir la ministre Louise Harel :

> « S'il est vrai que la loi fait obligation à toute personne de ne pas refuser ou de ne pas abandonner un emploi convenable sans motif sérieux, il n'est aucunement question d'introduire l'éviction de la sécurité du revenu. Le défaut à cette obligation entraînait déjà une réduction du montant de la prestation. La *Loi* exigera dorénavant que l'emploi soit convenable avant d'appliquer la réduction faute de motif sérieux lors de l'abandon ou du refus d'un emploi. Il s'agit là de changements importants qui démontrent que les prestataires ne seront pas tenus d'accepter n'importe quoi et ne seront pas pénalisés indûment » (MSS, 1999).

Le parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi : La loi 186 touche particulièrement les jeunes en ciblant la catégorie des « 18 à 24 ans sans contraintes à l'emploi et sans enfants ». Ainsi, la nouveauté de la loi réside en l'imposition d'un parcours individualisé pour ce groupe, comme le prévoit l'article 56 :

> « S'il est âgé de moins de 25 ans et s'il ne présente pas de contraintes à l'emploi (...), l'adulte seul ou l'adulte membre d'une famille sans enfant à charge doit se présenter à une entrevue convoquée par le ministre aux fins d'évaluer sa situation et d'identifier certaines activités à réaliser dans le cadre d'un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi. Cet adulte doit réaliser les activités prévues au Parcours, dans les délais qui y sont fixés ».

Ainsi, les jeunes font face à des obligations spécifiques, auxquelles ils doivent se plier sous peine de voir leur allocation non pas supprimée, mais réduite (article 57). En cas de première infraction, la sanction financière est de 150 dollars, ce qui ramène l'allocation de base de la personne sanctionnée à 340 dollars par mois[45]. Une pénalité additionnelle de 150 dollars est prévue en cas de deuxième refus. Le gouvernement a introduit, par amendement, la notion de « motif valable » pour refuser ou abandonner un parcours, notamment « lorsque les activités proposées ne sont pas appropriées à (l)a situation » (MSS, 1999). Il est prévu que le parcours fasse l'objet d'une évaluation dans les trois ans suivant son entrée en vigueur, laquelle remonte au 1er septembre 2000. La réglementation relative au parcours sera mise en application à compter du 1er février 2001 (encadré 8).

Plusieurs amendements sont apportés au chapitre de la contribution parentale. Celle-ci sera harmonisée avec le Régime d'aide financière aux étudiants, ce qui améliore la situation de nombreux jeunes. La contribution parentale ne sera plus exigée pour une personne ayant cessé ses études à temps plein depuis au moins sept ans (après l'âge de 16 ans)[46]. La contribution parentale sera également évaluée. Enfin, les obligations liées à l'assistance-emploi ne concernent pas que les prestataires mais aussi leurs enfants à charge (art. 20) (Desgagnés, 1998, p. 3).

La loi 186 formalise davantage les passerelles existant entre l'assistance sociale et « l'économie sociale », sphère d'activité qui a vu sa visibilité augmenter sensiblement depuis le Sommet de l'emploi de 1996. Ainsi, en raison d'un nouvel article de la Loi (art. 6), le travail bénévole réalisé au sein d'un organisme sans but lucratif est reconnu comme mesure d'insertion sociale, permettant ainsi à un prestataire engagé dans ce type de bénévolat d'avoir accès à l'allocation d'aide à l'emploi. Rappelons que celle-ci s'ajoute à la prestation de base. De cette façon, l'action bénévole pourra être incluse dans un parcours individualisé. La participation à de telles activités « permettra ainsi à des personnes exclues du marché du travail de maintenir certaines habiletés, attitudes et comportements susceptibles d'accroître non seulement la possibilité d'accéder au marché du travail, mais aussi l'estime de soi, la valorisation personnelle, en plus de s'affranchir du statut "d'exclu" » (MSS, 1999). Par cette disposition, la loi 186 vient consolider les liens entre les organismes de l'économie sociale et l'institution de l'assistance sociale.

De nouveaux droits pour les prestataires : Les droits des prestataires sont aussi renforcés. La Loi prévoit, conformément au Livre vert, l'obligation de les informer, aussi complètement que possible, de leurs droits et obligations ainsi que des mesures disponibles. Elle introduit aussi l'obligation de prêter assistance aux prestataires en ce qui a trait aux programmes d'aide financière, aux mesures et services d'aide à l'emploi et au service de révision (MES, 1998). La Loi crée un Bureau des renseignements et des plaintes, en vue notamment d'informer les personnes de leurs droits et obligations, et un comité consultatif, composé de membres représentatifs des prestataires. Les mécanismes de révision et d'appel, les deux types de recours prévus par la loi 186 et repris de la loi antérieure, sont améliorés. Presque toutes les décisions des agents d'aide sociale peuvent faire l'objet de recours, y compris les obligations imposées aux personnes : « Par rapport à la *Loi sur la sécurité du revenu*, qui ne permettait pas de contester le contenu des plans d'action et des mesures proposées, le projet de loi 186 permet la contestation du contenu des parcours » (Desgagnés, 1998, p. 4).

Des règles d'intéressement sont également établies : les prestataires peuvent disposer de revenus d'emploi sans réduction équivalente du montant de leur prestation. Pour une personne seule, l'exemption est d'un montant maximal de 222 dollars par mois (287 dollars pour un couple). Cette mesure représente une augmentation pour 40 000 ménages (Desgagnés, 1998, p. 5)[47].

Réactions de certains organismes et regroupements à la loi 186 : À la suite de la parution du Livre vert, en décembre 1996, la plupart des groupes, qui s'expriment à deux reprises en Commission parlementaire (février 1997 et mai 1998), font valoir leur désaccord face à l'approche obligatoire de la participation aux mesures qui est instituée par le gouvernement[48]. À cet égard, l'obligation imposée aux jeunes suscite énormément de réactions, d'autant plus que, tel qu'indiqué plus haut, ces derniers demeurent le seul groupe ciblé pour la participation obligatoire aux parcours, après que le gouvernement ait opté pour l'approche volontaire dans le cas des femmes responsables de famille monoparentale.

La Coalition nationale sur l'aide sociale[49] considère que le projet de loi 186, qui est en continuité avec l'ancienne loi, est « totalement inacceptable sur le fond » : il « perpétue et complexifie le système actuel de sécurité du revenu et pousse encore plus loin la logique de

« *workfare* » introduite par la réforme de 1988 » (Desgagnés, 1998, p. 9). La Coalition revendique, au contraire, une participation volontaire aux parcours. De même, elle déplore que le projet de loi ne reconnaisse pas le « droit à un revenu décent » pour tout prestataire (par des prestations couvrant les besoins essentiels et les besoins spéciaux réels). Des gains qualifiés de « modestes » sont toutefois associés à la réforme, comme les bonifications financières introduites par la loi (abolition de la pénalité pour partage de logement, exemption pour les revenus de pension alimentaire pour les enfants âgés de moins de 5 ans, etc.) ainsi que les droits de recours additionnels, qui démocratisent davantage le système (Desgagnés, 1998).

À la suite du dépôt du Livre vert, la Fédération des femmes du Québec (FFQ) avait dénoncé l'impact de l'obligation d'intégration dans les parcours pour les familles monoparentales et les jeunes, arguant, d'une part, que l'approche était coercitive et que, d'autre part, pour ce qui était des mères seules, élever des enfants en bas âge était une contribution sociale devant être reconnue. La FFQ demandait plutôt « une approche répondant aux besoins spécifiques des femmes » (FFQ, 1998). Dans leur bilan provisoire de la réforme, en août 1998, la FFQ considère que les femmes ont fait « certains gains » avec, notamment, le retrait de l'obligation de parcours pour les mères seules. Cependant, la FFQ évalue que, sur le fond, la « bataille de l'aide sociale » n'a pas été gagnée, cela, d'une part, parce que « beaucoup de membres du Parlement et l'opinion publique, largement conditionnée par les politicien-ne-s et les médias, ont des positions tout à fait réactionnaires en ce qui a trait aux assistés sociaux », d'autre part, parce que « l'obsession du déficit zéro amène le gouvernement actuel à couper dans les programmes sociaux, incluant ceux qui touchent les plus pauvres » (FFQ, 1998). La FFQ réitère son opposition à l'obligation faite aux jeunes de participer aux parcours. En outre, elle revendique, à court terme, l'indexation des prestatations, la mise en place de « milliers de mesures d'insertion qualifiantes » pour combler les besoins en la matière, et une meilleure prise en compte, dans les propositions de parcours, des cheminements individuels, comme l'impose, par exemple, la situation particulière des mères seules avec des enfants. À moyen terme, considère la FFQ, il faut « viser la couverture des besoins essentiels des personnes, qu'elles aient ou non accès à l'emploi » (FFQ, 1998).

Face au projet de loi 186, le Conseil du statut de la femme (CSF) avait mis l'accent sur l'importance d'assurer un « revenu décent » aux prestataires de l'assistance sociale : il est « légitime que le gouvernement veuille soutenir les prestataires dans leur démarche d'intégration à l'emploi. Toutefois, cette préoccupation ne doit pas faire oublier la mission d'aide de dernier recours de la loi. L'aide financière consentie, doit offrir une garantie de ressources suffisantes aux personnes et aux familles » (CSF, 1998). Une telle garantie est jugée comme étant une condition nécessaire au succès d'une démarche d'intégration en emploi. Aussi, le CSF (1998) recommande « que la loi soit beaucoup plus explicite » en ce qui concerne cette mission de l'assistance sociale d'assurer un « revenu décent à chaque personne et à chaque famille »[50]. Pour ce qui est de l'insertion professionnelle des femmes, la présidente du CSF, Diane Lemieux, affirme, en mai 1998, que les mesures proposées dans le projet de loi 186 doivent mieux tenir compte des obstacles spécifiques auxquels se butent les mères désirant retourner en emploi, en particulier celles qui sont seules avec des enfants. L'ampleur des obligations familiales est surtout insuffisamment reconnue : « (p)resque toujours, on sous-estime l'énergie et le temps qu'exigent les soins et l'éducation des

enfants ». Pour être réussie, l'intégration en emploi doit, selon le CSF, être graduelle, soutenue par des services de soutien de qualité et orientée vers une formation qualifiante, de manière à ce que l'emploi permette de sortir de la pauvreté. Le CSF met donc surtout l'accent sur l'obligation de moyens de l'État, qui consiste à fournir aux prestataires l'accompagnement nécessaire, tant sous forme de mesures actives que de services de soutien. Enfin, il se réjouit de ce que certaines de ses recommandations aient été retenues, dont celle de l'approche volontaire pour ce qui est de l'inscription aux parcours des responsables de famille monoparentale.

Actions entreprises depuis la réforme dans le domaine de l'assistance sociale

Depuis la réforme de l'assistance sociale de 1998, un certain nombre d'initiatives ont été engagées qui définissent l'encadrement institutionnel dans lequel seront appliquées les mesures destinées aux prestataires « aptes au travail », ou encore, qui en élargissent le champ d'application. Il s'agit de Destination-emploi, Solidarité Jeunesse et Ma place au soleil[51].

Destination emploi

Depuis le 1er mai 2000, une « nouvelle stratégie d'appui » aux prestataires « aptes au travail » est mise en oeuvre. Appelée « Destination emploi », cette « stratégie d'accompagnement vers l'emploi » reflète, selon le gouvernement, un choix en faveur « d'une intervention rapide, proactive, avec de nouveaux moyens et une responsabilité partagée » (MSS, 2000a). L'accueil des nouveaux prestataires de l'assistance-emploi est ainsi entièrement repensé, affirme le Ministère.

Le dispositif doit s'appliquer en deux temps : dès l'entrée dans le système d'assistance, l'agent d'aide sociale (ou agent d'aide socioéconomique) établit l'admissibilité des requérants ainsi que leur « capacité à entreprendre une démarche »[52]. Une attention particulière est prêtée saux personnes à risque de chômage prolongé. Les personnes qui ne peuvent pas s'engager dans une démarche vers l'emploi peuvent être aiguillées sur des organismes d'aide du milieu « sur une base volontaire ». Celles qui « seront prêtes à entreprendre ces démarches vers l'emploi » seront dirigées vers le module Emploi-Québec, chargé de superviser leur démarche ultérieure. Deux cheminements sont alors prévus : soit le prestataire participe à une entrevue pour établir un parcours individualisé, soit il est dirigé vers une activité de soutien à la recherche d'emploi, activité de groupe se déroulant durant une journée. Dans le deuxième cas, les prestataires doivent ensuite, eux-mêmes, rechercher un emploi. Six mois plus tard, les personnes n'ayant pas trouvé d'emploi sont, sur une base individuelle, « invitée(s) à faire le point sur les démarches entreprises ». Ce soutien périodique sera élargi aux personnes inscrites à l'assistance-emploi depuis quelques mois ou plusieurs années. Des services spécialisés seront disponibles en tout temps. Pour l'année financière 2000-2001, le gouvernement prévoit qu'environ 66 000 personnes seront interpellées dès leur entrée dans le système, que l'on enregistrera 155 000 nouvelles participations (le double de l'année précédente) à une activité ou à une mesure active d'Emploi-Québec et que plus de 50 000 personnes seront suivies par les agents d'aide. L'activité de groupe sera évaluée par les prestataires et « l'ensemble de la démarche fera l'objet d'une évaluation globale » (MSS, 2000b, p. 7).

D'une part, le gouvernement s'engage à mettre de nouveaux moyens à la disposition des prestataires afin « d'optimiser les chances d'intégration sur le marché du travail » et de minimiser le risque de chômage prolongé. Ainsi, une somme additionnelle de 8,4 millions de dollars est consacrée à l'embauche de 270 nouveaux agents. En outre, la charge de travail des agents du module de la sécurité du revenu a été réduite[53]. Le Ministre entend miser sur le contexte économique qui est favorable à l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance[54]. Comme 47 p. 100 des nouveaux entrants à l'assistance y arrivent après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi, il s'agit de personnes possédant une expérience de travail, souligne le Ministre (MSS, 2000a). Grâce à cette intervention, le gouvernement prévoit que 8 000 ménages supplémentaires quitteront l'assistance-emploi en 2000-2001 (MSS, 2000b, p. 6). Si, avec Destination emploi, le gouvernement se met « en position d'appui », le prestataire doit, de son côté, faire preuve de bonne volonté. Le principe de la contrepartie est clairement exprimé comme étant au fondement de la relation assistancielle :

> « Le ministère de la Solidarité sociale accorde une aide financière aux personnes prestataires et leur donne un important coup de pouce dans leurs démarches vers l'emploi. En contrepartie, ces dernières doivent entreprendre les démarches appropriées à leur situation pour trouver un emploi convenable. Ce principe de réciprocité est au coeur de notre régime de soutien du revenu et fait partie intégrante de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* » (MSS, 2000b, p. 4).

Ainsi, le gouvernement considère que pour les prestataires, « (e)ntreprendre des démarches appropriées » est « une responsabilité fondamentale ». Une « personne assistée sociale apte au travail a la responsabilité de se chercher un emploi » ; il s'agit là, rappelle-t-on, d'un principe inscrit à la *Loi sur la sécurité du revenu* depuis 1989 et confirmé par la loi de 1998. Aussi, le Ministre, par l'entremise des agents du ministère, « peut donner des instructions relativement à ces démarches, et les prestataires ont l'obligation de s'y conformer à moins d'avoir un motif sérieux de ne pas le faire ». Des sanctions sont prévues si le prestataire ne respecte pas « ces instructions » (MSS, 2000b, p. 4). Les réductions de prestations seront de 75 dollars par mois (durant 12 mois) pour refus de se conformer à une première instruction[55]. Sur une aide mensuelle de 502 dollars, une telle pénalité constitue une ponction de 15 p. 100 (Thiffault, Gamache, 2000, p. A7). Le Ministre affirme toutefois sa volonté de « miser davantage sur le soutien plutôt que sur la sanction »[56] :

> « (...) il faut préciser que la réduction de la prestation est le moyen ultime qui sera utilisé. Elle s'appliquera seulement dans les cas où les personnes refuseront de se mettre en mouvement sans motifs sérieux et après une convocation formelle à laquelle les personnes n'auront pas donné suite et une fois que les vérifications personnalisées des motifs de refus ou d'absence auront été faites.
>
> En tout temps, les prestataires pourront s'amender et retrouver leur pleine prestation s'ils acceptent d'entreprendre une démarche appropriée à leur situation. Toutes les chances seront données aux prestataires de démontrer leur volonté d'entreprendre des démarches appropriées à leur situation. En

> résumé, un nombre restreint de prestataires pourraient être sanctionnés » (MSS, 2000b, p. 5).

Solidarité Jeunesse et Ma place au soleil

Une expérience pilote actuellement en cours mise sur le caractère volontaire de l'intégration en emploi des jeunes. Il s'agit de Solidarité Jeunesse, projet issu du Sommet du Québec et de la jeunesse et piloté par le ministère de la Solidarité sociale (MSS) :

> Ce projet est « destiné à tous les jeunes de moins de 21 ans aptes au travail qui font une demande d'aide sociale et qui y sont admissibles. Une attention particulière sera portée aux jeunes dont les parents sont prestataires de la sécurité du revenu et aux familles monoparentales. La participation des jeunes est volontaire et le refus de s'engager dans une telles démarche n'entraîne aucune sanction »[57].

Environ 15 000 jeunes seront admissibles chaque année à Solidarité Jeunesse. Le gouvernement du Québec compte y consacrer 84 millions de dollars pendant les deux années que durera le projet (MSS, 2000c, p. 2). Depuis novembre 2000, les jeunes concernés se font offrir, sur une base volontaire, de participer pendant trois mois à des activités de préparation à l'emploi. L'offre de services est prise en charge par les Carrefours Jeunesse-Emploi (CJE), organismes sans but lucratif subventionnés par Emploi-Québec. Ceux-ci aident les personnes âgées de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'intégration en emploi, de retour aux études ou d'entrepreneurship. Issus du milieu communautaire, les CJE ont été étendus, grâce à l'appui du gouvernement, à l'échelle du Québec[58]. Les CJE accompagneront les jeunes pendant une période d'un an, cela même si, au terme des trois mois, ces derniers s'insèrent dans un parcours géré par Emploi-Québec.

Solidarité Jeunesse vise à éviter l'entrée des jeunes à l'assistance. De fait, ceux qui y participent ne sont pas comptés comme prestataires de l'assistance-emploi. Ils ne reçoivent pas non plus un chèque d'assistance, mais une aide financière versée directement par les CJE, d'un montant au moins équivalent au barème de participation à une mesure active (MSS, 2000d). L'objectif des concepteurs du projet, nous a-t-on expliqué au MSS, est d'éviter que la démarche d'intégration en emploi ne soit entachée de la stigmatisation couramment associée à l'aide sociale. Un principe de « conversion » des budgets de l'assistance s'applique donc; selon celui-ci, le MSS verse aux CJE, qui les administrent eux-mêmes, les sommes nécessaires au soutien financier des jeunes : « Pour la première fois au Québec, nous transférons des budgets de l'aide sociale à des communautés et nous les associons à l'atteinte d'objectifs », déclarait le ministre Boisclair (MSS, 2000e).

Le projet Solidarité jeunesse est piloté par un comité de suivi et fera l'objet d'une évaluation. Pour faciliter cet exercice, le ministre André Boisclair assigne à l'expérience un objectif national : « fixer à 75 p. 100 le pourcentage de jeunes aux études, en emploi ou en formation 18 mois après leur demande à la sécurité du revenu ». Le MSS fonde son action sur différents types de « partenariats » et propose aux « partenaires » de signer un engagement de solidarité pour ces jeunes. Le 24 octobre 2000, le ministre Boisclair déposait à l'Assemblée nationale 55 engagements de solidarité[59] signés par plus de 1 200 partenaires (MSS, 2000e).

Le MSS a lancé d'autres projets pilotes. Depuis décembre 2000, dans la foulée de Solidarité Jeunesse, le projet *Ma place au soleil* a été initié, à l'intention des jeunes mères prestataires de l'assistance sociale et âgées de moins de 21 ans. L'objectif est de permettre à ces dernières « de poursuivre leur formation scolaire tout en s'adaptant à leurs nouvelles responsabilités familiales » (MSS, 2000f). L'approche est axée sur la prévention : l'accompagnement est personnalisé et un soutien est apporté aux participantes pour les aider à trouver des services de garde et de transport adaptés à leur situation. La démarche de formation est, indique-t-on, « d'une durée réaliste et axée sur la formation professionnelle et les métiers non traditionnels » (MSS, 2000f). Ce projet concerne 60 jeunes femmes. Également en décembre 2000, le Ministre annonçait la mise sur pied du projet *Espoir*, destiné, cette fois-ci, aux jeunes sans-abri. La contribution du Québec sera de 419 000 dollars pendant deux ans et permettra d'offrir à 50 « jeunes de la rue » des mesures « favorisant la réinsertion sociale par le retour aux études ou l'intégration sur le marché du travail » (MSS, 2000g). Le projet concerne des jeunes de 18 à 24 ans qui sont prestataires de l'assistance sociale ou qui en sont à leur première demande d'aide sociale.

La refondation des services publics d'emploi

Le projet de réforme présenté en décembre 1996 dans le Livre vert s'inspire d'une stratégie globale puisqu'il s'inscrit à l'intérieur d'une « politique active du marché du travail ». Cette politique du gouvernement du Québec prend forme dans la constitution d'Emploi-Québec et de la Commission des partenaires, avec le réseau des centres locaux d'emploi (CLE). C'est dans ce cadre institutionnel que la relation assistancielle d'obligations réciproques est mise en oeuvre.

La refondation des services publics de l'emploi au Québec remonte à la signature, en novembre 1997, de l'*Entente Canada-Québec relative au marché du travail*. Elle prévoit que le gouvernement du Québec assumera la responsabilité de la planification, de la conception et de la mise en oeuvre des mesures actives d'emploi financées par le compte d'assurance-emploi et de certaines fonctions du Service national de placement. Pour ce faire, le gouvernement fédéral transfère au Québec 2,4 milliards de dollars, répartis sur les quatre années subséquentes, ainsi que 1 038 employés, qui devenus, depuis le 1er avril 1998, des fonctionnaires provinciaux.

Le gouvernement du Québec a confié la responsabilité de ses interventions en matière de main-d'oeuvre et d'emploi à Emploi-Québec et à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), laquelle a remplacé la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM). Elle est composée de représentants des organisations syndicales, du patronat, des milieux communautaire et de l'éducation. Quant à Emploi-Québec, il s'agit d'une unité autonome de service intégrée au ministère de la Solidarité sociale[60] et cogérée par la CPMT[61]. Le directeur d'Emploi-Québec relève du sous-ministre de la Solidarité sociale. À partir du 1er avril 1998, Emploi-Québec crée les CLE, qui regroupent les services aux personnes et les services aux employeurs offerts auparavant dans les centres Travail-Québec (CTQ) et les bureaux locaux de la SQDM, ainsi que certains services offerts dans les centres des ressources humaines du Canada[62]. En un an, 150 CLE sont créés. Le regroupement des services d'emploi et de sécurité du revenu au sein des CLE a pour objectif de soutenir l'intégration en emploi des personnes touchant l'assurance-emploi, l'assistance-

emploi ou ne recevant aucun soutien du revenu. Les CLE offrent des services aux personnes à la recherche d'un emploi ou qui souhaitent enrichir leurs compétences (accès à un service de placement, aide à la recherche d'un emploi, information sur le marché du travail, de la formation, etc.). Ces mesures peuvent être complétées par une aide financière. Les CLE offrent aussi des services aux employeurs, dont notamment de l'aide conseil pour les entreprises assujetties à la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'oeuvre* (1 p. 100)[63].

À partir surtout de l'été 1999, Emploi-Québec se bute à des problèmes qui ébranlent la crédibilité de l'organisme, en particulier par rapport à sa gestion. Certaines personnes parlent alors de « triple crise » : une crise du financement des mesures actives d'emploi et de formation, une crise des partenariats et une crise de la mission d'Emploi-Québec (Ollivier, Normand, Bérubé, 1999, p. A11). Tout d'abord, la crise du financement des mesures actives se déclare lorsque l'organisme dépasse de 80 millions de dollars, avant la fin de son exercice financier, le montant de son budget annuel. L'entente conclue avec Ottawa prévoyait la récupération par le gouvernement fédéral des budgets non dépensés par Emploi-Québec. Les CLE avaient donc reçu la consigne de dépenser leur budget le plus rapidement possible. De plus, le système de contrôle budgétaire était déficient. Des mesures restrictives sont alors adoptées, privant de services de nombreux usagers. Les CLE, faute de pouvoir financer les prestations de retour aux études, n'établissent plus de nouvelles références aux centres de formation professionnelle ou d'éducation aux adultes, générant ainsi des mises à pied chez le personnel enseignant. Des programmes sont suspendus ou éliminés. De façon générale, les organismes communautaires, y compris ceux dont la mission est la réintégration en emploi, sont menacés de fermeture ou doivent fortement réduire leur offre de services, dans la foulée des compressions budgétaires imposées à Emploi-Québec. En juin 1999, l'organisme revient même sur des engagements de formation déjà conclus auprès de plus de 4 800 bénéficiaires. Selon la Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence (CNFPV), les coupures budgétaires imposées à Emploi-Québec dans les mesures de main-d'oeuvre ont eu des conséquences graves « pour des milliers de personnes qui s'étaient engagées dans un "parcours" d'intégration socioprofessionnelle » et pour plusieurs organismes communautaires spécialisés en intégration de la main-d'oeuvre, dont plusieurs travaillant auprès des femmes[64].

Deuxièmement, la crise des partenariats renvoie aux modalités d'interaction entre le gouvernement québécois et les membres de la CPMT, en plus des tensions évoquées plus haut avec le secteur communautaire. Déjà, le remplacement de la SQDM par la CPMT avait suscité de nombreuses craintes quant au pouvoir réel que Québec entendait laisser aux partenaires dans l'orientation de la politique du marché du travail[65]. Une nouvelle étape est franchie lorsque la ministre Lemieux relève de ses fonctions, à six mois de l'échéance de son mandat, la présidente de la Commission, Diane Bellemare. Cette décision, prise sans consulter les membres de la Commission, entraîne une remise en cause du rôle de celle-ci au sein d'Emploi-Québec. Selon plusieurs membres, dont Lorraine Pagé, alors présidente de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), la Commission est de plus en plus confinée à un rôle consultatif plutôt que décisionnel, ce que déplorent les groupes représentés. Ils souhaiteraient qu'Emploi-Québec devienne, comme l'était la SQDM, un organisme indépendant du gouvernement.

Enfin, les problèmes de financement des mesures actives conduit Emploi-Québec à redéfinir plus étroitement son mandat. Dans le cadre d'un exercice de rationalisation des dépenses, la Ministre propose ainsi, en octobre 1999, d'entreprendre une « opération de recentrage » de la mission d'Emploi-Québec. L'exercice porte sur trois aspects :

- l'offre de service aux individus et aux entreprises;
- les liens avec les autres ministères et organismes du gouvernement;
- les rapports avec le secteur communautaire (Lemieux, 1999, p. 12).

La question du partage de la prise en charge des usagers entre Emploi-Québec et les autres ministères est soulevée.

Cela concerne, tout d'abord, le ministère de l'Éducation, qui administre le régime de prêts et bourses. Ainsi, dans une perspective de « responsabilisation » des personnes engagées dans une formation et d'équité face à celles qui se sont endettées pour ce faire, il est proposé qu'Emploi-Québec examine les modalités d'un meilleur arrimage entre le régime de prêts et bourses et le soutien du revenu fourni par Emploi-Québec aux personnes participant à des mesures actives. Selon la CNFPV, cela signifie qu'« une personne désirant suivre une formation professionnelle serait moins (ou pas du tout) soutenue financièrement par Emploi-Québec et serait plutôt dirigée vers le régime des prêts et bourses du ministère de l'Éducation ». La Coalition estime que cette orientation, compte tenu des règles du régime de prêts et bourses pour les femmes ayant charge d'enfants, « limitera considérablement » l'accès de ces femmes à la formation professionnelle qualifiante (encadré 15).

La redéfinition de la mission d'Emploi-Québec se traduit, deuxièmement, dans le choix des mesures offertes par Emploi-Québec. En effet, la Ministre proposait de privilégier les interventions de courte durée (formations professionnelles et techniques courtes, services d'aide et de préparation à l'emploi, etc.), cela au détriment des mesures de longue durée plus coûteuses (alphabétisation, soutien à la formation générale, etc.). Pour la Coalition, cela signifierait « qu'Emploi-Québec délaisserait encore davantage les personnes présentant des difficultés importantes d'intégration au marché du travail pour ne cibler que les personnes pouvant se trouver plus facilement un emploi », bloquant encore plus l'accès des femmes à la formation qualifiante :

> « Cela concerne particulièrement les femmes absentes du marché du travail depuis plus longtemps, mais aussi celles dont la scolarité est insuffisante ou encore celles dont les qualifications professionnelles sont désuètes. Cela touche finalement bon nombre de femmes qui désirent occuper un emploi non traditionnel et qui ont besoin d'un encadrement plus soutenu pour réaliser leur objectif. Toutes ces femmes auront-elles la possibilité de se donner une formation qui puisse leur permettre de sortir des secteurs d'emploi précaires? Considérant l'effet combiné des deux premières orientations proposées par la Ministre, il est certain que l'accessibilité des femmes à l'éducation est grandement compromise » (CNFPV, 2000).

Une troisième proposition de la Ministre était de réorienter les titulaires d'emplois subventionnés au sein d'organismes communautaires (par les programmes dits d'insertion sociale) vers le ministère de la Solidarité sociale. Ainsi, tout en reconnaissant le mandat d'insertion sociale d'Emploi-Québec, la Ministre se questionnait sur la place des mesures de ce type dans l'offre de services de l'organisme, compte tenu des nombreux besoins des chômeurs en formation de la main-d'oeuvre (Berger, 1999, p. A4). Ajoutons que, déjà, les préoccupations budgétaires avaient conduit Emploi-Québec à limiter les services pour les prestataires touchant l'assistance depuis de nombreuses années, c'est-à-dire ceux qui, en général, nécessitent les interventions les plus coûteuses. Les règles de financement imposées par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'entente Canada-Québec sont ici directement en cause. Ainsi, en vertu de cette entente, l'argent versé par Ottawa est destiné uniquement aux personnes qui ont touché l'assurance-emploi au cours des trois dernières années (cinq ans dans le cas des prestations parentales). Cette contrainte a conduit les agents d'Emploi-Québec à orienter l'offre de formation vers les prestataires de l'assurance-emploi et de l'assistance-emploi visés par cette règle, de manière à financer le plus grand nombre possible de mesures actives par la caisse de l'assurance-emploi plutôt que par les budgets du gouvernement québécois. De fait, ce dernier a fortement diminué sa participation au financement des mesures actives d'Emploi-Québec. Si, entre 1998-1999 et 1999-2000, le budget de l'organisme est passé de 690 millions de dollars à 738 millions, l'augmentation est due à une hausse des transferts du gouvernement fédéral puisque, durant la même période, la contribution de Québec baissait de 204 millions de dollars à 182,8 millions. Sur cette baisse de 21 millions, « 14 s'expliquent par les efforts réclamés par l'atteinte du déficit zéro », indiquait-t-on au cabinet de la ministre Lemieux (Lessard, 1999, p. B1). Dans l'ensemble, le budget québécois pour les mesures actives est passé de 353,1 millions de dollars en 1995-1996 à 182,8 millions de dollars en 1999-2000, soit une diminution de 170,3 millions de dollars (CSN, 2000, p. 3). De plus, le gouvernement fédéral, outre son désengagement au niveau des prestations d'assurance-emploi, a mis fin au financement des initiatives d'insertion en emploi de groupes défavorisés (femmes, minorités visibles, personnes handicapées, chômeurs de longue durée) (CSN, 2000, p. 3). Pour ajouter au problème, Emploi-Québec a délaissé les interventions auprès des entreprises, ce qui, en plus de négliger tout l'aspect de la prévention du chômage en agissant auprès des salariés, a eu pour effet d'éloigner encore davantage les prestataires de longue durée des circuits de l'emploi régulier. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 5, à la section consacrée aux liens avec la politique de l'emploi.

Une orientation fondamentale, tant de la réforme de l'assistance sociale que de la création d'Emploi-Québec, a été remise en cause au fil de l'ensemble de ces développements : l'instauration du « guichet unique », qui permet, sans discrimination, l'accès aux mesures de formation et d'aide à l'intégration en emploi à tous les chômeurs et chômeuses intéressés, que ceux-ci touchent l'assurance-emploi, l'assistance sociale ou ne reçoivent pas d'aide de l'État (les « sans chèque »). Des intervenants du milieu communautaire parleront de la brisure « du contrat moral de solidarité » par le gouvernement du Québec, du « contrat de réciprocité » consistant, d'une part, en l'engagement du gouvernement québécois, réitéré à de nombreuses reprises de 1995 à 1998, de « rendre disponibles des mesures actives de formation et d'emploi pour l'ensemble des personnes sans emploi et indépendamment de leur statut », d'autre part, « en échange », en l'obligation faite « aux personnes de se prendre

en main et de faire tous les efforts nécessaires pour acquérir leur autonomie économique et sociale » (Ollivier, Normand, Bérubé, 1999, p. A11).

Interventions nouvelles dans les autres sphères de la sécurité sociale

> « Les différentes mesures adoptées par le gouvernement du Québec depuis 1996 font en sorte qu'il est financièrement plus avantageux d'occuper un emploi, même à faible revenu, que de se retrouver à la sécurité du revenu. Le programme APPORT, le Supplément de retour au travail, la nouvelle allocation familiale, l'allocation-logement, l'assurance-médicaments et le crédit d'impôt sont des mesures d'encouragement au travail qui incitent davantage les travailleuses et les travailleurs à faible revenu à conserver leur emploi ou à en décrocher un et qui font en sorte que les travailleuses et les travailleurs bénéficient de meilleures conditions financières que les prestataires de l'assistance-emploi » (MSS, 2000b, p. 5).

Pour comprendre l'orientation de l'assistance sociale québécoise, il est indispensable de déborder le champ strict de cette institution pour prendre en compte les changements récents intervenus dans les autres sphères de la sécurité sociale (politique familiale, politique de la santé, etc.). En effet, ces dernières années, plusieurs interventions du gouvernement du Québec ont consisté à utiliser les ressorts d'autres politiques sociales pour modifier les positions relatives des prestataires de l'assistance sociale et des salariés faiblement rémunérés. L'objectif poursuivi était de favoriser l'incitation au travail tant des uns que des autres, en conduisant les premiers à quitter l'assistance et les seconds à demeurer en emploi. Afin d'accroître la différence de niveau de vie (revenu et avantages connexes) entre les deux groupes, le gouvernement du Québec a décidé, dans la perspective d'équité ressortant particulièrement du rapport Fortin-Séguin, d'améliorer la situation des personnes travaillant au salaire minimum :

> « Un troisième moyen d'augmenter l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail (outre de réduire les barèmes d'aide sociale et d'augmenter le salaire minimum) consiste à étendre aux travailleurs à bas revenus certains des avantages dont seuls les prestataires de l'aide sociale bénéficient actuellement. Toute mesure de ce type permet de faire d'une pierre deux coups : d'une part, elle réduit la perte financière encourue par le prestataire qui quitte l'aide sociale pour aller travailler et augmente ainsi son intérêt à accepter un emploi; d'autre part, le travailleur à bas revenu considère plus équitable le traitement qu'on lui réserve par comparaison à celui du prestataire de l'aide sociale. La mesure amène donc à la fois plus d'intérêt financier à travailler pour le prestataire et plus d'équité pour le travailleur » (Fortin, Séguin, 1996, p. 78).

La nouvelle politique familiale québécoise (encadré 11) est probalement le meilleur exemple d'une initiative gouvernementale hors du champ de l'aide sociale qui s'articule étroitement aux visées d'intégration en emploi déployées dans ce champ. Au moins deux composantes de la politique familiale sont directement rattachées à la politique de l'aide sociale : la création d'une allocation unifiée et l'extension des services de garde. Dans les deux cas, l'un des objectifs est

d'accroître l'incitation au travail des mères touchant l'assistance en facilitant et en rendant plus avantageuse la sortie de l'aide sociale (Lepage, Martel, 1997, p. 5).

D'une part, l'allocation unifiée intègre la portion de la prestation d'assistance sociale destinée aux besoins des enfants[66]. Le montant de l'allocation d'assistance est donc réduit d'autant. En effet, depuis le 1er juillet 1998, la prestation d'assistance ne tient plus compte des besoins des enfants, mais essentiellement de ceux des adultes. Ainsi, l'écart de revenu existant entre les ménages avec enfants touchant l'assistance sociale et les ménages travaillant au salaire minimum est automatiquement accrû. Le passage de l'assistance à l'emploi devient donc financièrement moins pénalisant pour les prestataires puisque ces derniers ne perdent plus les suppléments d'aide sociale pour enfants à charge. La couverture des besoins des enfants demeure la même, quelle que soit la provenance du revenu. Les deux rapports issus du Comité externe sur la sécurité du revenu recommandaient une telle fusion des diverses aides aux enfants en une allocation intégrée, mais préconisaient le maintien d'une portion universelle, option que le gouvernement québécois n'a pas retenue. C'est pourquoi les chercheures du CSF se sont demandé s'il s'agissait « essentiellement d'une politique familiale ou d'une politique de lutte à la pauvreté » (Lepage, Rochette, 1997, p. 8). D'autre part, l'instauration de la maternelle à temps plein pour tous les enfants âgés de 5 ans et l'extension des services de garde à faible coût (5 dollars par jour) sont des mesures qui permettent de faciliter la conciliation des activités professionnelles et familiales (Lepage, Rochette, 1997, p. 51). Au delà de cet objectif général, il est clair aussi que ces mesures visent à accroître l'emploi des mères touchant l'assistance. L'on se rappellera que le statut pour contrainte temporaire dont se prévalent les mères touchant l'assistance-emploi qui gardent un enfant s'applique aux femmes dont l'enfant est âgé de moins de 5 ans.

Dans l'ensemble, la politique familiale québécoise se distingue, en Amérique du Nord, par son ampleur. Toutefois, même s'il est difficile d'en mesurer avec précision l'effet net, Francine Lepage et Maude Rochette évaluent que cette politique a défavorisé de nombreuses mères pauvres. Les prestataires de l'assistance sociale qui ont de jeunes enfants ou qui sont responsables de famille monoparentale ont subi une baisse de revenu avec l'instauration de l'allocation unifiée (Lepage, Rochette, 1997, p. 34). Quant aux services de garde à 5 dollars par jour, ils ont surtout profité aux familles à revenu moyen et élevé qui ne se prévalaient pas d'une aide fiscale. Les familles monoparentales à faible revenu (moins de 20 000 dollars) déboursent plus pour les frais de garde que ce n'était le cas avec l'ancien programme d'exonération financière (Lepage, Rochette, 1997, p. 51).

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 1997, du régime général d'assurance-médicaments est un autre élément à prendre en compte dans l'évolution des conditions de vie des prestataires de l'assistance sociale. Cette politique était un autre moyen de creuser l'écart relatif de niveau de vie entre les prestataires et les salariés à faible revenu. Les premiers bénéficiaient de prestations spéciales pour les frais occasionnés par l'achat de médicaments, les soins dentaires, les services optométriques, le transport pour fins médicales, etc. Les salariés à faible revenu n'y avaient pas droit, tout en ayant seulement un faible accès aux régimes d'entreprises. La mise en place d'un régime public d'assurance-médicaments pour les résidents du Québec non couverts par un régime collectif privé a permis de rendre plus attrayante l'occupation d'un emploi en fournissant aux salariés à bas revenu des avantages nouveaux et en supprimant la pénalité

de la perte de l'aide médicale pour les sortants de l'assistance. Cependant, le nouveau régime a pénalisé les prestataires de l'assistance sociale en leur faisant perdre la gratuité des médicaments et des services médicaux, étant donné que ces personnes doivent désormais payer une franchise annuelle et une partie de la coassurance.

Le traitement de la pension alimentaire pour enfants est un autre façon d'inciter les mères touchant l'aide sociale à s'intégrer en emploi. En effet, ces mères sont actuellement désavantagées, comparativement aux mères salariées. Au delà d'une exemption de 100 dollars applicable seulement dans le cas des enfants de moins de 5 ans, la pension alimentaire pour enfants vient réduire du même montant l'allocation d'assistance touchée par la mère : « Aucune distinction n'est faite entre la pension qui est versée pour le bénéfice propre de la prestataire et celle qui est attribuée pour la subsistance de l'enfant » (Lepage, Rochette, 1997, p. 41). Cette situation est d'autant plus illogique, soulignent ces auteures, que la prestation d'aide sociale n'est plus attribuée en fonction des besoins de l'enfant. En même temps, depuis que les pensions alimentaires ont été défiscalisées, elles n'entrent plus dans le calcul du revenu imposable du parent gardien. En somme, si le parent gardien est une mère recevant l'aide sociale, la pension alimentaire a pour effet de diminuer son revenu, alors que s'il est une mère travaillant au salaire minimum, la pension alimentaire n'a aucune incidence sur son revenu. Cette disparité de traitement équivaut donc à un mécanisme indirect d'incitation au travail.

Conclusion

La réciprocité assistancielle a toujours existé au Québec. Les formes qu'elle a endossées à travers l'histoire ont toutefois varié. La *coutume du mérite* a été très prégnante, l'aide ayant été modulée selon le niveau d'aptitude au travail imputé aux pauvres. Pour ce qui est des femmes, leur citoyenneté a passé tout d'abord par le travail dans la famille. La défense du programme d'aide aux mères nécessiteuses offre en effet l'image inversée du discours actuel sur les politiques actives : alors qu'aujourd'hui, l'aide « active » est opposée à l'aide « passive », l'assistance aux mères pauvres était vue comme un moyen permettant une « contribution active » de la citoyenneté. À la fin des années 1980, dans le programme unifié d'aide sociale, les femmes étaient plus en retrait que ce n'était le cas avec le traitement ouvertement différencié qui leur était réservé de 1937 à 1969. Leur situation est alors plutôt à déchiffrer derrière la catégorisation nouvelle des groupes de prestataires (moins de 30 ans/30 ans et plus, « aptes/inaptes »). Dans la période plus récente, les mères seules ont de nouveau été la cible d'obligations spécifiques, portant, cette fois-ci, sur le travail en emploi. Si la situation n'a pas changé aussi radicalement qu'on l'aurait vu si le gouvernement avait donné suite à son intention première d'abaisser de 6 à 2 ans l'âge de l'enfant donnant droit à une exemption de participation à un parcours, l'âge a tout de même été porté à 5 ans. La catégorie sociale d'employabilité est donc en train d'évoluer pour les femmes, parallèlement à la transformation des institutions de la famille, de l'emploi et de la sécurité sociale dans son ensemble (assurance-chômage, politique familiale, etc.). Particulièrement observable dans le cas des familles monoparentales, cette évolution traduit le fait que le rapport de réciprocité a changé de nature, avec la substitution des obligations dans la famille par les obligations en emploi.

Notes

[1] Les encadrés et les tableaux sont en annexe du rapport.

[2] Cette loi instituait trois catégories de pauvres et reprenait la *coutume* instituée avec la loi de 1576, selon laquelle les pauvres aptes au travail qui demandaient de l'assistance devaient travailler pour l'obtenir.

[3] Aux débuts de la Nouvelle-France, les autorités laïques ont créé les premiers programmes d'assistance publique.

[4] *La Minerve,* 28 juillet 1836; cité dans Lapointe-Roy, 1987, p. 200.

[5] Voir, à ce sujet, l'introduction du rapport.

[6] Voir à ce sujet le rapport sur le Canada.

[7] De plus, la moitié des programmes d'exonération des frais de garde des familles à faible revenu est financée par le RAPC (Rose, 1998, p. 97).

[8] Cité dans Gauthier, 1985, p. 278.

[9] L'honorable William Tremblay, rapporté dans Laroche, 1950, p. 60.

[10] Rapporté dans Laroche, 1950, p. 103.

[11] S.Q., 1940, chap. 43, art. 2(b) (Kaye-Russell, 1992, p. 89).

[12] Devant la Commission des assurances sociales, plusieurs intervenants disent craindre qu'une aide aux mères abandonnées n'incitent les maris à quitter leur famille, position qu'adoptera la Commission (Kaye-Russell, 1992, p. 8).

[13] S.Q., 1961, chap. 55, art. 3(a) (Kaye-Russell, 1992, p. 90).

[14] Ce dernier était chargé par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels de faire rapport sur l'histoire de l'assistance sociale au Québec.

[15] À partir d'août 1990, l'ensemble des ménages prestataires de l'aide sociale sont assujettis à cette loi.

[16] 649 555 personnes touchent l'aide sociale en 1987, comparativement à 435 045 en 1976.

[17] Ces derniers ont plus que quadruplé en 10 ans (MMSR, 1987, p. 9).

[18] La nouvelle classification basée sur l'employabilité des prestataires de l'assistance sociale remplace la distinction fondée sur l'âge qui prévalait auparavant. Dans l'ancien système, les

prestataires de moins de 30 ans sans charge de famille recevaient 178 dollars par mois (en 1988), comparativement à 487 dollars pour les 30 ans et plus.

[19] Cela avait été proposé par le gouvernement précédent dans MF, 1984.

[20] Le programme APPORT remplace le programme Supplément au revenu du travail (SUPRET), qui datait de 1979.

[21] Concernant les catégories d'admissibilité établies au Québec et en Ontario, voir les chapitres 3 et 4.

[22] En 1989, le nombre de barèmes passe de 8 à 48 (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 22).

[23] Le *Code du travail*, la *Loi sur les décrets de la convention collective*, la *Loi sur la fonction publique* et les dispositions relatives au salaire de la *Loi sur les normes du travail* ne s'appliquent pas au bénéficiaire qui exécute un travail « dans le cadre d'un programme désigné ».

[24] Les femmes comptent pour 55 p. 100 des prestataires de l'assistance sociale en 1987.

[25] Voir, à ce sujet, le chapitre 4.

[26] En 1995, presque 50 000 personnes étaient classées comme étant « disponibles », c'est-à-dire qu'elles souhaitaient participer à une mesure sans qu'on puisse leur en offrir une. Ce nombre était égal à celui des personnes qui participaient aux mesures de formation et d'employabilité (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 76).

[27] Ce sont les prestataires les plus près de l'emploi qui se sont vus offrir des mesures, à la suite notamment de la pression exercée sur les agents par des critères de rendement axés sur le volume d'activités.

[28] Trois autres personnes en font partie : Vivian Labrie, Alain Noël et Francine Séguin.

[29] Les sommes ainsi économisées pourraient financer, selon eux, la suppression de la pénalité pour partage de logement et du test de logement.

[30] Un supplément pour famille monoparentale est versé aux prestataires de l'aide sociale.

[31] Cette mesure était recommandée par les deux sous-comités externes; le gouvernement québécois l'a adoptée dans le cadre de la nouvelle politique familiale de 1997; voir à ce sujet l'encadré 3, en annexe.

[32] Au taux de remplacement de 75 p. 100.

[33] La terminologie reliée à l'« aptitude au travail » laisse place aux notions de « contraintes à l'emploi ».

[34] Cette mesure serait instaurée de façon graduelle, parallèlement à « l'extension progressive des services de garde prévoyant, à partir de 1997, la maternelle à temps plein pour les enfants âgés de 5 ans » (MSR, 1996, p. 20).

[35] Cela « en fonction de la capacité du réseau d'établir des parcours individualisés ».

[36] Il est à noter que le programme de protection sociale n'est jamais entré en vigueur. Tous les prestataires sont donc dirigés vers le programme d'assistance-emploi, où s'établissent les distinctions entre les prestataires « sans contraintes », avec « contraintes temporaires » et avec « contraintes sévères ».

[37] Dès la 20e semaine de grossesse jusqu'à la cinquième semaine suivant l'accouchement.

[38] La loi permet aussi la saisie d'une partie de la prestation si l'allocataire fait défaut de payer son loyer.

[39] Par exemple, dans la loi 186, l'allocation de non-disponibilité en raison de l'âge continue d'être attribuée à partir de 55 ans (et non 60 ans, comme il était proposé dans le Livre vert); les allocataires âgés de 55 ans et plus auront le choix d'adhérer au programme d'assistance-emploi ou à celui de protection sociale, etc.

[40] Un moratoire s'appliquant jusqu'en septembre 2000 sur l'imposition de pénalités en cas de refus est adopté.

[41] Dans la loi 186, la notion de disponibilité pour occuper un emploi n'est plus affirmée.

[42] La *Loi sur la sécurité du revenu* indiquait que : « L'allocataire admis au programme APTE, dont le statut est celui de "non-participant" doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de se trouver un *emploi rémunéré* »; c'est nous qui soulignons.

[43] Les mots en italique ne figuraient pas dans le projet de loi initial (déposé le 18 décembre 1997).

[44] Le texte entre parenthèses renvoie aux passages du projet de loi initial qui ont été retranchés du projet de loi final.

[45] Le Conseil des ministres a ramené à 75 dollars par mois la pénalité financière appliquée en cas de non-conformité.

[46] D'autres exemptions de l'imposition de la contribution parentale sont introduites.

[47] Au 1er juin 2000, l'exemption était de 200 dollars par mois pour une personne seule et de 300 dollars pour un couple.

[48] « Une commission parlementaire a lieu en février 1997. Une centaine d'organismes sont entendus. À l'exception de Pierre Fortin, du Conseil du patronat et de la Ligue des propriétaires, tou-te-s se prononcent contre les parcours obligatoires » (FFQ, 1998).

[49] La Coalition nationale sur l'aide sociale, formée en janvier 1997 et animée par le Front commun des personnes assistées sociales, réunit des groupes des femmes (Fédération des femmes du Québec, l'R des centres de femmes, le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail, la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, etc.), des groupes de défense de droits, des organisations syndicales, etc. (FFQ, 1998).

[50] Le Conseil propose d'intoduire une obligation triennale, pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de faire un rapport au gouvernement sur les résultats de cette mission, en fonction d'indicateurs sociaux reconnus (CSF, 1998).

[51] Le gouvernement a aussi créé le Fonds de lutte contre la pauvreté (encadré 10).

[52] De plus, l'agent « donnera de l'information sur ses droits et obligations. On profitera aussi de cette entrevue pour déterminer les personnes les plus susceptibles de bénéficier rapidement de mesures d'aide à l'emploi en fonction des priorités et des ressources locales » (MSS, 2000b, p. 3).

[53] Le nombre de leurs dossiers étant passé d'environ 400 à 268 (MSS, 2000b, p. 6).

[54] « Il s'est créé 160 000 emplois depuis deux ans au Québec. Le nombre de personnes assistées sociales a diminué de 23 p. 100 en l'espace de trois ans » (MSS, 2000a).

[55] Rappelons que les sanctions ont été allégées, la pénalité financière passant de 150 à 75 dollars.

[56] « J'ai l'assurance que les sanctions seront appliquées avec discernement, dans le respect des personnes. En effet, ce n'est qu'après avoir personnellement contacté une personne prestataire qu'une agente ou qu'un agent d'aide pourra imposer une pénalité », a précisé André Boisclair (MSS, 2000a).

[57] MSS, http://mss.gouv.qc.ca/serper/secrev/soljeune/document/soljeune.pdf.

[58] On compte présentement 93 CJE dans les 17 régions administratives du Québec et regroupés au sein d'une association, le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec. Chaque CJE est autonome.

[59] Ceux-ci sont à l'image de celui presenté à l'encadré 9.

[60] À la suite des élections législatives de décembre 1998, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est refondu. M^me^ Diane Lemieux est nommée ministre d'État au Travail et

à l'Emploi, alors que M. André Boisclair devient, pour sa part, ministre responsable du ministère de la Solidarité sociale.

[61] Parmi les mandats de la Commission des partenaires figurent ceux de définir les besoins en développement de la main-d'oeuvre, de conseiller les ministres sur les orientations générales de la Politique active du marché du travail et de participer à l'élaboration de stratégies et d'objectifs en matière de main-d'oeuvre et d'emploi.

[62] Cette opération a nécessité la fusion et la répartition de près de 3 000 employés au sein des structures locales (CLE), régionales et centrales d'Emploi-Québec. Ces employés provenaient de quatre organisations rattachées à trois niveaux de gouvernement : les niveaux fédéral (DRHC), provincial (SQDM et MSR) et municipal (personnel en développement de l'employabilité de la Ville de Montréal).

[63] Cette loi, adoptée en 1995, vise à promouvoir la formation continue. Elle oblige tout employeur qui verse 250 000 dollars et plus en salaires à investir l'équivalent d'au moins 1 p. 100 de la masse salariale de son entreprise dans la formation de son personnel »; http://www.mss.gouv.qc.ca/francais/eq/loi1pc.htm.

[64] Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence, site de la Fédération des femmes du Québec, www.ffq.qc.ca/marchequebec/pourquoi/quebec/html, consulté le 12 février 2002.

[65] « Ce partenariat commençait à peine à porter des fruits, tant au niveau régional que national, lorsqu'il fut fortement ébranlé par le démantèlement de la SQDM » (CSN, 2000, p. 3).

[66] La réforme du système de prestations familiales québécoises est orientée dans le même sens que le « Régime national de prestations pour enfants » (RNPE) du Canada (Thérêt, 1999, p. 83).

4. LES CAS DE L'ONTARIO ET DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Dans le but de fournir une image plus complète et plus globale de la réalité canadienne et de compléter l'analyse du cas du Québec, nous avons choisi d'étudier, de façon sommaire, deux autres provinces dont les programmes d'assistance sociale ont beaucoup changé : l'Ontario et le Nouveau-Brunswick[1]. Les portraits synthétiques qui sont dressés ci-dessous[2] rendent compte des mesures et pratiques adoptées historiquement ou plus récemment dans ces provinces, pour fournir une meilleure appréciation des modèles contractuels institués au Canada.

Le cas de l'Ontario

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : droits et devoirs en général

Dans le Haut-Canada, lors de la formation de la province en 1792, les lois sont inspirées du code civil anglais. Toutefois, les lois sur l'assistance publique en sont expressément exclues (Guest, 1995, p. 27). Il en résulte une absence de responsabilité publique à l'égard des pauvres, qui ne peuvent compter que sur l'aide de la famille ou des organismes de charité. Le gouvernement construit des prisons locales, institutions fourre-tout où se retrouvent diverses catégories d'individus : sans-abri, aliénés, délinquants, etc. (Cassidy, 1932, p. 77; Guest, 1995, p. 27-28).

Vers la fin du 19^{e} siècle, vu le fort nombre de pauvres et de vagabonds qui peuplent les prisons locales, le gouvernement provincial adopte une résolution pour forcer les comtés de l'Ontario à instituer des *house of refuge*, ou hospices. Dans ces établissements, les pensionnaires travaillent en échange de leur subsistance (Struthers, 1996, p. 2). Ainsi, à Toronto, « le *House of Industry* demandait à chaque requérant de l'aide sociale de concasser un chargement de pierres pesant 650 livres » (Ontario, 1988, p. 81). L'obligation d'une contrepartie de la part des personnes vivant dans les refuges pour les pauvres ou cherchant de l'aide à la maison de l'industrie de Toronto est une pratique qui se perpétue jusqu'aux années 1930 (Struthers, 1996, p. 2-3). Au tournant du 20^{e} siècle, les « préjugés voulant que les pauvres et les personnes nécessiteuses soient des gens moralement inférieurs, paresseux, batailleurs et incapables de gérer correctement leurs affaires restèrent fermement enracinés » (Ontario, 1988, p. 81).

James Struthers (1996) fait ressortir ce que nous appelons, pour notre part, la continuité de la *coutume du mérite*, c'est-à-dire la répétition systématique de l'imposition d'une contrepartie de travail en retour de l'assistance versée. Il dresse en effet un parallèle entre la période actuelle et la Crise des années 1930, de même qu'avec de nombreux autres épisodes de l'histoire de l'assistance en Ontario. Lorsque la Crise des année 1930 contraint les pouvoirs publics, ontariens et canadiens, à créer de nouvelles structures d'aide aux chômeurs, la question de la contrepartie se pose avec une grande acuité : « peu de questions se sont avérées aussi controversées que celle de savoir si on devrait exiger des chômeurs qu'ils travaillent en échange de leur subsistance » *[traduction]* (Struthers, 1996, p. 3). Au début des années 1930, les hommes « employables » aidés par les travaux publics doivent prouver leur volonté de travailler. Ils travaillent au taux de salaire en vigueur ou en échange de

l'assistance. Les pratiques varient selon les villes mais, le plus souvent, il n'y a pas d'obligation de travail pour les hommes « employables » en 1931 et 1932 (Cassidy, 1932, p. 176). Devant l'ampleur des coûts de l'assistance, les autorités municipales, se refusant à continuer d'offrir des indemnités aux chômeurs « aptes au travail » sans contrepartie de leur part, décident d'envoyer une partie des citadins pauvres travailler dans les fermes, en échange de la pension. Ceux qui refusent ne sont plus admissibles aux secours (Cassidy, 1932, p. 177). Au printemps de 1932, on abandonne l'idée de fournir des emplois aux chômeurs et les secours sont réorientés vers l'aide directe en nature (bons d'alimentation, vêtements, prêts) plutôt qu'en espèces. À cette deuxième étape, « la politique de secours publics met surtout l'accent sur la distribution de l'aide aux familles nécessiteuses plutôt que sur la vérification de l'éthique du travail des chômeurs » *[traduction]* (Struthers, 1996, p. 3). Finalement, à l'été de 1933, les pouvoirs publics font un virage majeur par la mise en oeuvre d'incitations et d'obligations de travail. Un réseau de camps de travail est instauré à l'échelle canadienne, initiative semblable, selon J. Struthers, aux principes guidant les *workhouses* de l'époque victorienne. Si les hommes célibataires « employables » âgés de plus de 16 ans n'ont pas l'obligation formelle de s'y engager, les camps de travail sont les seuls endroits où ils peuvent recevoir de l'aide. La préoccupation première du gouvernement Bennett est de s'assurer de la volonté de travailler des sans-emplois et non de leur fournir du travail. Car, tel que l'affirmait un porte-parole du gouvernement, « une mentalité d'aumône s'instituait peu à peu dans l'esprit des sans-emploi célibataires » *[traduction]* et, pour plusieurs d'entre eux, « l'assistance de l'État était leur droit » *[traduction]* (Struthers, 1996, p. 3). Aucun salaire n'est versé dans les camps de travail. En 1933, face au mécontentement croissant des chômeurs, le gouvernement fédéral propose la mise sur pied de « camps de discipline » (Struthers, 1983, p. 102). Après l'élection du parti libéral en Ontario en 1934, l'obligation de travail en échange de l'aide publique, qui s'appliquait exclusivement aux hommes célibataires, est étendue aux hommes mariés. Les test de travail obligatoire caractérisent ensuite les politiques d'assistance sociale jusqu'à la fin de la Dépression (Struthers, 1996, p. 5).

Dans les années 1960, les mentalités changent. Tant à Ottawa qu'en Ontario, l'idée du travail en échange de l'assistance ne sembe plus acceptable (Struthers, 1996, p. 186). Le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social, opposé au travail obligatoire des pauvres, l'assimile à « un retour des lois sur les pauvres, une approche punitive en matière d'assistance » *[traduction]* (Struthers, 1994, p. 188) et annonce que les municipalités qui persisteront dans cette voie n'auront plus droit à la contribution financière du gouvernement fédéral aux dépenses d'aide sociale.

En Ontario, à la fin des années 1960, deux lois régissent le partage des responsabilités entre les provinces et les municipalités, désignant les deux principaux programmes d'assistance sociale ontarien : la *Loi sur les prestations familiales de 1967* et la *Loi sur l'aide sociale générale de 1958*. La première a unifié partiellement le système d'assistance sociale antérieur en remplaçant les anciens programmes catégoriels pour les mères nécessiteuses, les aveugles, les personnes handicapées et les personnes âgées (Little, 1998). Le gouvernement provincial s'occupe des catégories de prestataires « ayant des besoins à long terme » (adultes et enfants handicapés, familles monoparentales, etc.) tandis que les municipalités, qui gèrent l'aide sociale générale, participent à « la prestation et au financement des services dans le cas des bénéficiaires à court

terme seulement », c'est-à-dire les personnes « employables »[3] (Ontario, 1988, p. 453). Cette structure se perpétuer jusqu'aux années 1990.

La distinction qui est établie entre les besoins « à court terme » et les besoins « à long terme » renvoie, plus fondamentalement, au critère de l'« aptitude au travail ». En effet, la logique catégorielle est à l'oeuvre et prend la forme d'un jugement sur l'employabilité, accolé à chaque groupe de prestataires. Ainsi, l'« aptitude au travail » est le critère prépondérant qui préside à l'orientation des prestataires vers l'un ou l'autre des deux programmes d'assistance :

> « Le système d'aide sociale des années 1960 était fondé sur certaines hypothèses : l'aide sociale générale visait une population dans une grande mesure apte au travail et ayant besoin d'aide immédiate à court terme. Le programme des prestations familiales était destiné à ceux qui avaient besoin d'aide à long terme et qui étaient considérés comme inaptes au travail, soit les femmes chefs de famille monoparentale et les handicapés en particulier » (Ontario, 1988, p. 57-58).

Au milieu des années 1980, le système d'assistance ontarien est l'un des plus traditionnels au Canada (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 181). Si sa structure est duale, une segmentation plus fine encore le caractérise. Au total, ce sont 22 catégories d'admissibilité qui sont définies par la loi (encadré 6)[4]. Dans le cas des familles monoparentales, le système est d'une très grande complexité, avec 36 niveaux différents de prestations (Ontario, 1988, p. 137). Le Comité d'examen de l'aide sociale (Ontario, 1988a) souligne abondamment les liens qui existent entre la catégorisation du système d'assistance et le principe du mérite, selon lequel les pauvres sont classés comme « méritants » ou « non méritants », avec le traitement différencié qui s'ensuit. Le système d'aide sociale, indique-t-on, a toujours cherché à établir une « hiérarchie du mérite » (Ontario, 1988, p. 88). Il engendre également une forte stigmatisation (Ontario, 1988, p. 145). En 1988, le Comité d'examen considère dépassée cette structure de programmes basée sur l'employabilité et sur la distinction entre prestataires à long terme et prestataires à court terme (Ontario, 1988, p. 453) :

> Encore jusqu'aux années soixante, la décision des agents d'aide sociale d'orienter les pauvres vers le programme d'aide sociale ou celui de prestations familiales s'établissait en prenant pour acquis que les responsables de familles monoparentales, tout comme les personnes handicapées, devaient être considérés comme étant « inaptes au travail » (Ontario, 1988, p. 57-58).

Vingt ans plus tard, de « telles distinctions absolues sont pratiquement sans rapport avec la réalité » : « Le programme d'aide sociale générale compte maintenant une minorité appréciable de malades chroniques et d'autres bénéficiaires à long terme, qui n'ont pratiquement aucun espoir de se trouver un emploi immédiat; le programme actuel des prestations familiales comprend de nombreux chefs de famille monoparentale et de personnes handicapées qui réussissent à se trouver du travail en l'espace d'un an » (Ontario 1988, p. 58).

En outre, souligne le Comité d'examen, les jugements sur l'employabilité ont évolué, en particulier pour les mères seules et les personnes handicapées. Dans le premier cas, ce sont les représentations sociales entourant le rôle des femmes dans l'emploi et la famille qui bousculent l'ordre établi :

> Les « ambitions et les attentes professionnelles des mères célibataires ont toutefois changé à mesure que le taux de participation des femmes à la main-d'oeuvre continue d'augmenter. Il en va de même des personnes handicapées, qui forment l'un des groupes les plus actifs parmi ceux qui revendiquent le droit de travailler. En d'autres mots, les attitudes du public en ce qui concerne l'« aptitude au travail » de deux des groupes les plus importants de bénéficiaires de l'aide sociale, à savoir les femmes chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées, se sont profondément transformées au cours des deux dernières décennies » (Ontario, 1988, p. 294).

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : l'assistance aux mères nécessiteuses

Dans l'histoire de l'assistance sociale aux mères pauvres vivant seules avec des enfants, la *coutume du mérite* se vérifie constamment. Cependant, elle recouvre une variante de genre, comme nous avons pu le constater déjà dans le cas américain. Cette spécificité de la *coutume du mérite* dans le cas des femmes tient au fait que l'obligation de travail qui est imposée en retour de l'assistance concerne le travail domestique. Pour les mères recevant l'assistance, les comportements pris en compte pour juger du mérite des prestataires n'ont pas trait à l'emploi, mais à la fonction sociale principalement dévolue aux femmes à cette époque, celle de mère. Les *règles* de l'assistance régulent ainsi non pas seulement l'*institution* de l'emploi, mais aussi celle de la famille. Dès l'instauration de l'allocation ontarienne aux mères nécessiteuses (AOMN) – *Ontario Mothers' Allowance (OMA)* – jusqu'à la loi sur le programme Ontario au travail, des modes de régulation spécifiques aux femmes prennent place au sein de la famille (Little, 1998).

Le début du siècle se caractérise par la reconnaissance de l'importance de la prise en charge des enfants au sein des familles et non en institution. Le maintien des mères au foyer semble être la solution la plus appropriée pour la protection de l'enfance : « Dès 1900, le surintendant de l'enfance négligée ou à charge de l'Ontario déclarait qu'on pouvait, en grande partie, éviter les conditions d'abandon menant à la mise en tutelle des enfants en ne forçant pas les mères à travailler en dehors du foyer pour gagner leur vie. L'idée d'aider les mères de famille pour qu'elles puissent rester au foyer et se consacrer à temps plein à leurs enfants connut un regain de faveur au cours des années précédant la guerre » (Ontario, 1988, p. 81).

L'idée d'une allocation aux mères pauvres origine de la Societé d'aide à l'enfance, mais ce furent les associations féminines regroupées au sein du Conseil national des femmes (CNF) qui dominèrent le lobby provincial en faveur de l'AOMN (Little, 1998, p. 12). Il s'agissait d'une vaste coalition composée de représentants de l'Église, des associations de charité, de la profession médicale, des organisations féminines et des associations syndicales. Une philosophie maternaliste faisait consensus : on préconisait « la notion d'une différence de genre, faisant valoir que le rôle "naturel" de la femme dans la vie était celui de pourvoyeuse

de soins tandis que les hommes étaient "naturellement" des pourvoyeurs économiques » *[traduction]* (Little, 1998, p. 9). Tous les groupes voyaient un intérêt à ce que les mères demeurent à la maison. Les magistrats de la cour juvénile affirmaient l'existence d'une relation étroite entre l'emploi des femmes et la délinquance juvénile (Little, 1998, p. 19). Les associations syndicales soutenaient le projet car l'allocation aux mères nécessiteuses était un moyen de réduire la concurrence en emploi (Little, 1998, p. 22).

Jusqu'aux années 1920, l'État préférait financer les institutions s'occupant des pauvres (asiles, hôpitaux, écoles, refuges, etc.) plutôt que de verser à ces derniers une aide en espèces. Les enfants issus de familles monoparentales pauvres étaient fréquemment placés dans des orphelinats lorsque leur mère devaient chercher du travail salarié (Little, 1998, p. 5). Cette institutionnalisation de la garde des enfants entraînait des coûts qui devenaient préoccupants : « il était généralement admis que les soins à la maison et une allocation du gouvernement fourniraient à la fois des soins d'une qualité supérieure et seraient moins coûteux » *[traduction]* (Little, 1998, p. 5). Comme l'affirmait J. Howard T. Falk (1919), « les allocations aux mères sont une "bonne affaire". Le programme peut être onéreux, mais nous devons payer d'une manière ou d'une autre. Penser au coût des centres pour enfants, des orphelinats, des centres de réforme, etc. qui disparaîtraient dans une grande mesure avec l'adoption de ce système » *[traduction]*. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, le gouvernement ontarien met sur pied des commissions d'enquêtes. En 1907, on documentera ainsi la croissance rapide du travail des enfants dans des lieux de travail insécuritaires. En 1916, les commissaires de l'enquête sur les conditions d'emploi seront troublés « par le nombre de femmes, incluant des mères, travaillant à l'extérieur de la maison » *[traduction]* (Little, 1998, p. 5). L'éducation domestique sera recommandée pour toutes les femmes, sur la base de la conviction selon laquelle « les occupations à la maison sont l'emploi ultime pour toutes (les femmes), à l'exception d'une petite proportion d'entre elles » *[traduction]* (Little, 1998, p. 5). Il est à noter également que le Canada n'est pas totalement étanche à l'eugénisme qui prévaut à cette période. La commission mise sur pied par le gouvernement ontarien incluait les mères seules parmi la catégorie des « faibles d'esprit » et considérait que ces femmes « devraient être institutionnalisées afin de les empêcher de reproduire d'autres citoyens faibles d'esprit » [traduction] (Little, 1998, p. 6).

L'Ontario adopte en 1920, à l'unanimité, la loi intitulée *Mother's Allowances Act*. Il s'agira d'une des mesures d'assistance les plus populaires en Ontario (Little, 1998, p. 1). Cette loi marque un « tournant » : premièrement, elle institue la première expérience assistancielle de la province par l'octroi d'une allocation permanente de subsistance à une catégorie de pauvres et, deuxièmement, elle consacre l'opportunité d'assurer aux personnes pauvres une aide à domicile, plutôt que dans le cadre d'une institution prévue à cette fin (hospices, orphelinats, écoles industrielles) (Ontario, 1988, p. 82). Selon M. H. Little (1998), cette législation représentait à la fois une continuité et un changement avec les lois antérieures : par le maintien de la catégorisation entre les pauvres « méritants » et les pauvres « non méritants », elle marquait une continuité. Le changement consistait en une nouvelle forme de régulation morale de l'État, « plus "intrusive" qu'auparavant » (Little, 1998, p. 2). L'allocation est pour l'enfant. D'ailleurs, la mère n'est pas prise en compte dans le calcul du montant de l'aide (Little, 1998, p. 74).

La mère était soumise en permanence à un test de moralité, « forcée de prouver son caractère méritant » *[traduction]* (Little, 1998, p. 75). Si, à l'origine, la propreté, la sobriété, le travail auprès des enfants et la chasteté étaient les critères de la qualité de mère, vers les années 1950, l'honnêteté financière et la conduite sexuelle dominent les enquêtes des travailleurs sociaux. Autrement dit, les formes du test de moralité évoluent, mais le principe de la régulation morale demeure prégnant tout au long de l'histoire du programme. Il s'agissait de créer des « mères respectables » (Little, 1998, p. 89). Durant les années 1930, les comportements des enfants étaient aussi régulés : « l'allocation créa une nouvelle méthode pour réguler la fréquentation scolaire » des enfants de moins de 16 ans (Little, 1998, p. 71)[5]. De plus, l'aide était diminuée du salaire anticipé des enfants les plus vieux, pour les forcer à trouver un emploi ou une formation (Little, 1998, p. 55).

Les *règles* de la *coutume* assistancielle du mérite régulaient simultanément les comportements d'emploi. On conseille vivement aux prestataires le travail à temps partiel ou à domicile, de façon à restreindre le temps passé hors du foyer (Strong-Boag, 1979). La contrepartie de travail formulée à l'endroit des femmes en retour de l'assistance fournie par l'État s'exprime dans les termes d'une réciprocité explicite, puisque la contribution des femmes est présentée par analogie avec la prestation de travail encadrée par un statut d'emploi. Au début des années 1920, la Commission ontarienne sur les allocations aux mères nécessiteuses déclare ainsi au sujet des allocataires : « La mère est considérée comme une candidate pour l'emploi en tant que gardienne des futurs citoyens de l'État et si elle n'est pas à la hauteur des normes de l'État pour de telles gardiennes, d'autres arrangements doivent être recherchés dans le meilleur intérêt des enfants et pour prévenir une augmentation du nombre de dépendants de cette nature » *[traduction]*[6]. Le Comité d'examen de l'aide sociale affirmera plus tard cette notion d'aide aux mères pauvres comme étant la rémunération d'un service : « Les allocations aux mères nécessiteuses ont été le premier programme à incarner un nouvel ensemble de valeurs et de postulats en matière d'aide sociale : elles étaient, croyait-on, la rémunération d'un service plutôt qu'une forme d'assistance. Les mères avaient droit au soutien de la collectivité tout entière parce qu'elles assumaient une grande responsabilité envers l'État, à savoir celle d'élever ses futurs citoyens » (Ontario, 1988, p. 82).

Durant la Seconde Guerre mondiale, on enregistre un déclin de la population allocataire de l'AOMN, alors que les mères pauvres profitent des nouveaux débouchés d'emploi qui s'offrent à elles. La nature sociale de la notion d'employabilité ressort à nouveau ici, les attentes en matière de participation au travail rémunéré étant directement fonction des conditions économiques (et de la disponibilité des emplois) prévalant à une période donnée. De fait, on voit d'ailleurs les modalités assistancielles de régulation de l'emploi rémunéré des mères pauvres se modifier également :

> « Le fait que la mère non seulement peut travailler, mais qu'elle est encouragée à le faire, augmente son degré de satisfaction et a en général un effet bénéfique sur le moral de la famille, en plus de créer l'espoir que la mère finira éventuellement par ne plus dépendre de l'assistance publique. C'est sans aucun doute en partie parce que les enfants de ces familles doivent assumer tôt des responsabilités que la délinquance juvénile est une quantité négligeable dans les familles de nos prestataires »[7] *[traduction]*.

Dans les années 1950, le programme s'étend à de nouvelles catégories de mères isolées, ce qui entraîne la mise en oeuvre de nouvelles régulations (Little, 1998, p. 125). Le thème de la « dépendance », typique des débats sur l'assistance sociale aux États-Unis et du modèle du *workfare*, émerge en Ontario au milieu des années 1950. Les allocataires de l'AOMN sont décrites comme des « familles à problèmes multiples ». La régulation morale change de forme et l'on se préoccupe de plus en plus de la dissolution des familles : l'accent est mis sur l'importance du maintien des familles, avec comme norme, le modèle de la famille nucléaire et hétérosexuelle. En 1956, la catégorie des mères célibataires était devenue admissible à l'AOMN. Des mesures incitatives, prenant la forme d'un bonus d'assistance, sont adoptées afin de réunifier les familles (Little, 1998, p. 134). Ainsi se met en place une « hiérarchie du mérite » : « les veuves avaient les plus faibles restrictions et étaient considérées comme étant les plus méritantes, alors que les mères abandonnées et célibataires connurent une quantité d'obstacles en ce qui avait trait à leur admissibilité (au programme) et furent considérées comme étant les moins méritantes » *[traduction]* (Little, 1998, p. 130). Les distinctions disparaîtront après les années 1960. Alors que les mères pauvres étaient auparavant vues comme mères à temps plein et travailleuses rémunérées à temps partiel, c'est désormais l'emploi à temps plein hors du foyer qui devient la norme, ce qui crée de fortes pressions sur celles qui ont une double tâche à assumer.

En 1997, l'adoption du projet de loi 142 « marque la fin de 70 ans d'une politique de pensions aux mères en Ontario » *[traduction]* (Little, 1998, p. 182). Les mères isolées ne forment plus une catégorie distincte de prestataires : « la nouvelle législation incorpore les personnes handicapées, les personnes âgées, les adutes seuls et les parents isolés sous la gouverne d'une politique d'aide sociale qui lie toutes les prestations d'aide sociale à l'emploi » *[traduction]* (Little, 1998, p. 182). Selon l'auteure, cela signifie que la reconnaissance des besoins et des responsabilités spécifiques des femmes dirigeant un ménage monoparental n'existera plus (Little, 1998, p. 182).

La régulation morale des mères isolées ne s'effectuera plus principalement à partir de la famille, mais de l'emploi. Le modèle normatif qui sert à réguler leur comportement sera désormais celui qui ressort des règles de la relation salariale, avec la réciprocité explicite liée à une contribution de travail en emploi qui le caractérise. Ensuite, les femmes dirigeant seules des familles cessent d'être considérées comme des « pauvres méritants ». La démonstration de la preuve du mérite devra désormais s'établir dans la sphère du travail salarié. L'unification effectuée avec le regroupement de catégories considérées auparavant comme inemployables sous un nouvel étiquetage social de « catégories employables » ne représente pas pour autant une avancée, car le passage d'un système catégoriel à un système plus unifié se réalise dans une optique punitive, c'est-à-dire dans les termes d'une coutume du mérite nettement prédominante.

Les formes contemporaines de l'« aide liée »

La fin des années 1980 est marquée par la publication du rapport *Transitions*. Ce rapport, qui date de 1988, a peu de retombées concrètes. Néanmoins, nous le présenterons brièvement car, tout d'abord, il offre un parallèle intéressant avec le Québec, qui, à la même période, s'engage dans une réforme fondamentale de l'assistance sociale. Une nette divergence de stratégies existe entre le Québec et l'Ontario. Au moment où le Québec resserre ses règles et s'engage dans la voie de l'approche contractuelle contraignante envers les prestataires de l'assistance,

l'Ontario projette d'étendre leurs droits. Deuxièmement, le rapport *Transitions* est en soi un événement : il marquera durablement les esprits au Canada tout entier car il présente un projet intégré et ambitieux de refonte de l'assistance sociale.

Le rapport *Transitions* : un projet d'extension des droits sociaux et d'aide liée

En juillet 1986, le gouvernement, dirigé par les néo-démocrates, crée un Comité d'examen de l'aide sociale dont le mandat est d'effectuer un examen exhaustif des programmes d'aide sociale de la province et d'identifier, dans le cadre d'une « stratégie globale », les principes directeurs d'une réforme souhaitable du système (Ontario, 1988, p. 1). Le Comité est de « composition progressiste et enraciné dans la communauté » (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 181). Au bout de deux années de travail, le Comité publie, en septembre 1988, son rapport intitulé *Transitions*, qui comprend un ensemble impressionnant de 274 recommandations. Ce rapport représente une étape marquante de l'histoire de l'assistance sociale en Ontario, par l'ampleur de ses ambitions et par l'orientation progressiste qui y est défendue, cela dans le cadre d'une philosophie d'intervention active rompant avec les principes traditionnels antérieurs de l'organisation de l'aide aux pauvres. Certains analystes des politiques sociales parleront dès lors d'un « modèle ontarien », constituant « un point de repère incontournable pour tous ceux et celles qui s'intéressent à la réforme de l'aide sociale au Québec et dans les autres provinces » (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 191). De l'avis de Ian Morrison (1998, p. 3), *Transitions* a été « l'un des documents de politiques les plus influents de l'histoire moderne de l'assistance sociale » *[traduction]*.

Tout d'abord, selon le Comité, l'objectif fondamental d'une réforme du système d'aide sociale, en vertu des principes d'équité, doit en être un de partage des responsabilités et de respect de la dignité des individus, pour permettre aux pauvres « de passer de la dépendance à l'autonomie, et de l'exclusion en marge de la société à l'intégration au sein de la vie collective » (Ontario, 1998a, p. 8). Des 10 principes formulés par le Comité pour guider la réforme, il ressort l'affirmation du *droit* à l'aide sociale, l'importance de concevoir cette dernière comme une politique active, en présentant l'assistance sociale comme un système à double volet, c'est-à-dire un mécanisme de transfert et une démarche d'intégration sociale (la « transition » et « l'accès aux possibilités »), la suffisance de l'aide comme « condition préalable à la transition »[8], la conception de l'intégration comprend, outre l'insertion professionnelle, l'insertion sociale.

L'analyse de la pauvreté s'élabore en termes d'inégalités sociales, dont découle le devoir de la société à l'endroit des pauvres. Le discours sur la pauvreté s'énonce aussi en termes d'« exclusion » (Ontario, 1988, p. 4). Selon Ian Morrison (1998, p. 3), même « si *Transitions* recommandait le renforcement du lien entre l'amélioration de l'employabilité et le droit au soutien du revenu, il le faisait dans le cadre (de l'affirmation) du principe fondamental d'un droit à l'assistance sur la base du besoin et de l'hypothèse selon laquelle la conception d'un programme d'assistance sociale devrait être un élément d'une stratégie plus large de lutte contre la pauvreté » *[traduction]*. En ce sens, il venait réaffirmer le « modèle de droit » (*entitlement model*) établi avec la création du RAPC en 1966 (Morrison, 1998, p. 2).

La réforme proposée se veut ambitieuse, car elle recouvre également les « domaines connexes » de l'emploi, du travail, de l'éducation, de la santé et du logement. On propose la fusion des

programmes municipaux et provinciaux, l'adoption d'une formule d'indexation annuelle des prestations et l'offre de services de garderies. L'emploi est présenté comme une composante essentielle de la stratégie visant à améliorer les conditions de vie des pauvres (Ontario, 1988, p. 100). Précisons qu'en Ontario, les prestataires « aptes au travail » ont déjà des obligations liées à l'emploi, car ils « doivent démontrer leur volonté de trouver du travail pour avoir droit aux prestations de l'aide sociale générale » (Ontario, 1988, p. 31). En outre, certaines catégories de la population ne sont pas admissibles à l'assistance sociale, dont les jeunes, ce qui ne va pas sans rappeler l'expérience américaine du *learnfare*. Le Comité recommande de cesser d'exclure les jeunes au seul motif de la non-fréquentation scolaire, signalant au passage son désaccord avec le *workfare* américain (Ontario, 1988, p. 158).

En 1988, les familles monoparentales sont le deuxième groupe en importance parmi les effectifs de l'aide sociale, après les personnes handicapées (Ontario, 1988, p. 41). Des programmes d'aide spécifiques leur sont destinés. De plus, les mères seules recevant des prestations familiales ne peuvent travailler en moyenne plus de 120 heures par mois pendant quatre mois consécutifs, sous peine de perdre leur droit aux prestations. Cette « règle des 120 heures » ne concerne que la catégorie des familles monoparentales (Ontario, 1988, p. 289).

Le système se limite trop, selon le Comité, au versement d'un revenu aux pauvres, sans s'étendre au problème de la transition vers la sortie de l'assistance. On s'inquiète aussi de la hausse du nombre de prestataires « aptes au travail ». L'objectif des membres du Comité consiste donc, comme au Québec à la même période, à vouloir convertir la politique de l'aide sociale traditionnelle en politique active (Ontario, 1988, p. 227). Il faudrait, selon le Comité, séparer les deux grandes fonctions de soutien du revenu et de soutien à la transition (Ontario, 1988, p. 236). De plus, le Comité se prononce en faveur d'une « politique limitée d'admissibilité conditionnelle » (Ontario, 1988, p. 257). Cependant, à l'imposition de conditions au droit à l'aide sociale, il préfère l'idée du contrat social de réciprocité :

> « Nous partons aussi du principe que la société fonctionne sur une base de responsabilités mutuelles et d'obligations partagées entre l'État et la population. L'État a certains devoirs vis-à-vis des citoyens, et les citoyens ont des responsabilités les uns envers les autres, qu'ils assument par le biais de l'État. À notre avis, l'État se doit de veiller à ce qu'on procure aux bénéficiaires des moyens réalistes et appropriés d'accroître leur capacité d'autonomie et de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. Si l'État prend ses responsabilités, il est normal d'exiger de certains bénéficiaires qu'ils fassent aussi leur part. Mais il ne serait pas juste que l'État impose des conditions aux bénéficiaires alors qu'il ne respecte pas ses propres engagements. (...) (Si tel était le cas), ces derniers seraient automatiquement dégagés de toute obligation vis-à-vis de l'État » (Ontario, 1988, p. 257).

Les prestataires admis inconditionnellement à l'assistance sociale seraient les personnes handicapées, les chefs de famille monoparentale, les personnes temporairement inaptes au travail et les personnes âgées (Ontario, 1988, p. 258). L'exemption des mères seules est justifiée par le fait que celles-ci, souhaitant « ne plus dépendre de l'aide sociale »,

« saisiraient n'importe quelle occasion d'y arriver » (Ontario, 1988, p. 259), parce que les sanctions imposées aux mères pourraient rejaillir sur les enfants et, enfin, parce que la participation des mères seules aux programmes devrait être volontaire en raison du principe du libre choix de ces femmes de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants : « Nous trouvons que l'éducation des enfants est une fonction tellement importante que les chefs de famille monoparentale ayant de jeunes enfants devraient pouvoir rester chez eux s'ils le désirent. Un droit conditionnel leur enlèverait la liberté de choisir » (Ontario, 1988, p. 259).

> « Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale puissent faire partie de la main-d'oeuvre. (...) Nous sommes convaincus, par exemple, qu'un chef de famille monoparentale qui reste au foyer pour élever ses jeunes enfants accomplit une activité d'une importance vitale et tout aussi exigeante qu'un emploi salarié » (Ontario, 1988, p. 288).

Les autres prestataires, c'est-à-dire les personnes âgées de 18 à 64 ans n'appartenant pas aux catégories précitées, devraient se voir imposer, selon le Comité, des conditions au droit à l'assistance. Cela devrait aller de pair avec des « mesures destinées à protéger les droits des bénéficiaires », comme la disponibilité des programmes ou des mesures proposés dans le plan de transition (Ontario, 1988, p. 261). Après « une période de grâce », une sanction, sous forme de baisse du montant des prestations, pourrait être appliquée en cas de non-conformité aux conditions imposées. Le prestataire devrait aussi avoir le droit de contester le plan qui lui est proposé. Selon le Comité, des programmes spécifiques devraient être conçus pour les jeunes de 16 et 17 ans, qui ne devraient avoir accès à l'assistance qu'en cas de réelle nécessité et qu'à la condition de participer à une démarche de transition (Ontario, 1988, p. 265).

Le gouvernement ontarien réagit favorablement au rapport *Transitions*. Il en va de même des groupes de défense des droits sociaux en Ontario (CNBS, 1997, p. 27). Cela contraste nettement avec les réactions provoquées au Québec dans les milieux communautaires et syndicaux par la parution du document de consultation *Pour une politique de sécurité du revenu*. Selon Thériault et Vaillancourt (1991, p. 182), le gouvernement Peterson se montra « peu empressé de donner suite » aux recommandations du rapport *Transitions*. Les néo-démocrates sont portés au pouvoir aux élections provinciales de 1990. Le gouvernement avait créé un Groupe de consultation sur l'assistance sociale. Celui-ci publie, en mars 1991, le rapport *Relance*, dont la majorité des 88 recommandations sont tirées du rapport *Transitions* (Thériault, Vaillancourt, 1991).

Un changement de cap radical en 1995 : la « Révolution du bon sens »

Les élections législatives de juin 1995, remportées par les Progressistes Conservateurs, consacrent un changement de cap en matière d'assistance sociale en Ontario. La campagne électorale de 1995 fut la première en Ontario depuis la Crise des années 1930 lorsque « l'aide sociale fut une question centrale, peut-être vraiment la question centrale » *[traduction]* (Struthers, 1996). Durant cette campagne, l'équipe conservatrice dirigée par Mike Harris promet ce qu'elle appelle une « Révolution du bon sens ». Les mesures composant cette plate-forme électorale sont d'importantes réductions d'impôt, la baisse du montant des prestations d'aide sociale et la création d'un programme de travail obligatoire pour les prestataires aptes au travail.

Une rhétorique sans ambiguïté : Le discours entourant l'orientation de l'assistance en Ontario a l'intérêt de la transparence : la dureté des propos s'y exprime sans détour. Comme l'explique I. Morrison (1998, p. 4), au milieu des années 1990, un ressac de plus en plus apparent est observé dans la population face au système d'aide sociale, qui devient le bouc émissaire d'« un ensemble complexe de craintes, d'anxiété et de haine ressentis par les Ontariens » *[traduction]*. Les Progressistes Conservateurs « ont capitalisé brillamment » sur ce sentiment général d'insatisfaction (Morrison, 1998, p. 4). Ainsi, durant la campagne électorale de 1995, les déclarations de M. Harris sont très éloquentes quant à ses objectifs de réforme de l'aide sociale. Tous les prestataires « aptes au travail », incluant les responsables de famille monoparentale, devront travailler en contrepartie de l'assistance sociale, sous peine, en cas de refus, de perdre en totalité leur allocation, promet-il (Wright, 1995, p. A16). L'objectif n'est pas de substituer les placements de *workfare* aux emplois existants, mais de « tenir occupés » les prestataires de l'assistance sociale. Ainsi, il déclare :

> « Tous les prestataires aptes pourraient être obligés de travailler comme surveillants d'école ou comme brigadiers ou encore pourraient se faire dire de planter des arbres ou de travailler comme travailleur saisonnier dans une ferme. Dans certains cas, ceux qui perçoivent actuellement une allocation en s'occupant d'un ou de deux enfants à la maison pourraient en surveiller un ou deux de plus ». Plusieurs prestataires « ont des habiletés qu'ils peuvent partager avec d'autres (...). Plusieurs placements de *workfare* pour les prestataires consisteront à donner l'instruction ou la formation qui sera le *learnfare* pour d'autres prestataires. (...) Un gouvernement Harris s'assurera que ces bonnes gens piégés par l'aide sociale de l'Ontario se verront offrir l'opportunité de faire l'effort pour passer à *Opportunity Ontario* » *[traduction]* (Lakey, 1995, p. A16).

Un registre informatisé de tous les placements de *workfare* devrait également permettre de gérer le système (Wright, 1995, p. A16). Les Progressistes Conservateurs promettent aussi de réduire drastiquement les barèmes « cadillac » d'aide sociale (Morrison, 1998, p. 4), qui, selon eux, étant les plus généreux sur le continent nord-américain, expliquent le nombre élevé de prestataires en Ontario (OPCP, 1995, p. 11). De plus, à leurs yeux, ces barèmes découragent les prestataires de chercher du travail (Mallan, 1999, p. A6). Les prestations devront donc être ramenées à un niveau équivalent à 10 p. 100 de plus que la moyenne nationale. L'assistance accordée aux personnes âgées et aux personnes handicapées ne sera pas touchée. On promet aussi une guerre aux fraudeurs, cheval de bataille important pour l'équipe conservatrice (Morrison, 1998, p. 4).

Ce qui a été appelé la *Beer Crack* est un dérapage du Premier ministre M. Harris, survenu en avril 1998, alors qu'il déclare que le gouvernement provincial compte éliminer l'allocation mensuelle de 37 dollars pour les allocataires enceintes, afin de s'assurer que « cet argent ne servira pas (à acheter) de la bière » : « Ce dont nous allons nous assurer, répond le premier ministre, c'est que ces dollars ne vont pas à l'achat de bière, ni pour d'autre chose. (...) s'il y a des achats nécessaires à la santé de la mère, nous les permettrons, mais ce ne sera pas un chèque en blanc pouvant être dépensé pour n'importe quoi. (...) Il sera dépensé pour le bien-

être de l'enfant » *[traduction]* (Girard, Orwen, 1998, p. A1). Des excuses suivront quelques heures plus tard dans un communiqué de presse.

Durant la campagne électorale de 1999, M. Harris réitère sa conviction dans le bien-fondé de l'action qu'il a menée durant le mandat précédent. La réforme de l'assistance sociale est l'une des réalisations dont il est le plus fier, en tant que Premier ministre, affirme-t-il (Mallan, 1999, p. A6). Le gouvernement continuera d'obliger le plus grand nombre possible de prestataires à travailler en échange de leur prestation. Les propos de M. Harris sur le *workfare* prennent un tour radicalement punitif, qui frappe, par sa similitude, avec l'idéologie de « l'État pénal » qui se déploie aux États-Unis face aux pauvres (Wacquant, 1999). Ainsi doit-on, selon lui :

> Faire passer un test de mathématiques et de langue aux prestataires de l'aide sociale, avec un rattrapage en formation pour ceux qui échouent. Ceux qui refusent perdraient leur allocation. Donner aux travailleurs sociaux le pouvoir d'obliger les prestataires à passer un test de dépistage de la toxicomanie, avec un traitement obligatoire pour ceux dont le résultat est positif; ceux qui refusent perdraient leur allocation. Exclure de façon permanente toute personne reconnue coupable de frauder le système d'assistance sociale. Étendre le *workfare* de façon à inclure des emplois faisant partie de programmes d'entretien des parcs et des routes, requérant une révision de la législation pour amender les conventions collectives. Pénaliser les cités et les villes qui ne poussent pas les prestataires vers les emplois de *workfare* » *[traduction]* (Mallan, 1999, p. A7).

Le programme Ontario au travail : En novembre 1997, la *Loi de l'Ontario sur la réforme de l'aide sociale* (LORAS) modifie en profondeur le système d'assistance : il s'agit de la première révision importante des lois sur l'aide sociale depuis les années 1960 (Morrison, 1998). La LORAS remplace les lois antérieures par deux nouvelles lois : l'aide sociale générale est remplacée par la *Loi sur le programme Ontario au travail* (LPOT) et les prestations familiales disparaissent avec la *Loi sur le programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (LPOSPH)[9]. Désormais, les personnes handicapées qui satisfont à un critère strict de handicap reçoivent un soutien du revenu et des services accrus en vertu de la LPOSH. Les autres personnes demandant l'assistance relèvent du programme Ontario au travail. Pour les femmes, le changement est majeur.

Le programme Ontario au travail devient ainsi le programme de *workfare* ontarien. Tous les prestataires qui reçoivent une aide financière en vertu de la *Loi sur l'aide sociale générale*, les « aptes au travail », ont l'obligation de participer au programme en contrepartie de leur allocation. Les personnes handicapées, les personnes de 65 ans et plus et les responsables de famille monoparentale recevant une aide financière en vertu de la *Loi sur les prestations familiales* peuvent volontairement participer au Programme. Comme l'indique un document officiel, si « vous êtes une ou un chef de famille monoparentale avec de jeunes enfants, l'âge de votre plus jeune enfant sera un facteur important pour déterminer si vous devez ou non participer » (MSSC, 1997). Cependant, pour la première fois, les mères isolées ayant la charge d'enfants âgés de moins de 16 ans sont tenus de chercher un emploi (Jenson, Thompson, 1999, p. 50). Le traitement réservé aux mères isolées change plus radicalement le 1er avril 1998. Les

mères seules sont alors tenues de participer au programme Ontario au travail dès que leurs enfants atteignent l'âge scolaire, c'est-à-dire 6 ans (MSSC, 1998a). Un prestataire peut être exempté de participer au programme de *workfare* « notamment pour cause de maladie de courte durée ou de blessure, ou en raison du soin à donner à un enfant, à un adulte handicapé ou à un parent âgé qui requiert une attention suivie » (MSSC, 1997). Les motifs de non-participation au programme sont évalués au cas par cas. Les titulaires d'un emploi à temps partiel sont soumis à des conditions de participation spécifiques et doivent chercher un emploi à temps plein. Une personne occupant un emploi dont la durée mensuelle est inférieure à 70 heures peut, pour atteindre cette norme, devoir « compléter » ce travail par un placement dans la collectivité.

Le programme Ontario au travail est présenté comme un « nouveau mode de prestation des services d'aide sociale et d'aide à l'emploi ». Le prestataire doit en retirer, indique-t-on, « une aide financière, un appui dans (ses) efforts pour quitter l'aide sociale ainsi que des occasions de contribuer au mieux-être de la collectivité, tout cela dans le cadre d'un programme unique » (MSSC, 1997). Les objectifs visés par le programme Ontario au travail sont multiples, mais la réduction des effectifs de l'aide sociale et des coûts de l'assistance figurent au premier rang (encadré 19). L'approche préconisée en matière de *workfare*, comme aux États-Unis, donne préséance au travail *(Work-First Approach)*. Selon le ministère des Services sociaux et communautaires, le placement rapide en emploi est l'objectif premier du programme Ontario au travail. En outre, toute formation donnée à un bénéficiaire doit être directement liée à un emploi[10]. Ainsi, le programme a pour but « d'établir des ponts » entre le prestataire et la collectivité, de lui « faire acquérir une formation et des compétences essentielles » (MSSC, 1997) ainsi que de le mettre en contact avec le marché du travail. La trajectoire du prestataire au sein du programme est régulée de manière précise (encadré 20).

Le programme Ontario au travail est obligatoire pour les prestataires « aptes au travail qui, en cas de refus, perdent leur admissibilité aux prestations d'aide sociale (MSSC, 1997). Avant de voir ses prestations réduites ou annulées, le prestataire reçoit un avis officiel et bénéficie de 30 jours pour prendre part à un examen de la situation, délai au terme duquel il se voit accorder un délai additionnel de 10 jours pour se conformer aux exigences. Après un premier refus de participer au programme, les prestations sont suspendues pendant trois mois. Chaque refus subséquent entraîne une suspension de six mois. Dans le cas des familles, seule la portion de la prestation de la personne fautive est amputée. Par la suite, une nouvelle demande est nécessaire pour rétablir l'admissibilité à l'aide sociale. Enfin, le Programme prévoit certaines protections. Les droits accordés aux prestataires participant aux programmes concernent leur couverture par les droits sociaux typiques du régime de droit commun. Ainsi, les placements de *workfare* dans la collectivité doivent respecter les normes législatives relativement aux heures de travail, aux fêtes légales et religieuses, aux congés de maternité ou parentaux ainsi qu'à la cessation d'emploi. Les organismes participants sont aussi tenus de respecter les lois, normes et règlements liés à la santé et sécurité au travail. Les prestataires bénéficient aussi de recours qui leur permettent de contester les décisions d'affectation aux activités de *workfare*, les sanctions, etc., le cas échéant. Les employés des entreprises dans lesquelles sont réalisées les activités de *workfare* ont aussi certaines protections.

De nouvelles obligations : le programme LEAP pour les jeunes et le traitement de la toxicomanie : Le traitement différencié des jeunes est l'un des développements récents

survenus en matière de *workfare* en Ontario. Ces derniers sont de nouveau traités comme une catégorie spécifique dans le cadre du programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (LEAP), créé en mars 1999. Ce programme concerne les jeunes parents en chômage âgés de 16 à 21 ans qui sont dirigés vers le programme EXPRESS (Expérience, poursuite et reprise des études pour les jeunes parents). L'objectif premier du programme, qui s'inspire des expériences américaines de *learnfare*, est de « rompre la dépendance » des mères ou des pères adolescents vis-à-vis l'assistance sociale. Le programme EXPRESS oblige ainsi les jeunes à fréquenter un établissement scolaire en vue d'obtenir le diplôme d'études secondaires, en retour des prestations d'assistance sociale. Il est obligatoire pour les prestataires âgés de 16 et 17 ans ayant des enfants à charge qui n'ont pas terminé leurs études secondaires et qui sont inscrits au programme Ontario au travail. Les prestataires âgés de 18 à 21 ans peuvent y participer volontairement, à condition de ne pas avoir de diplôme d'études secondaires. Le programme devait être mis en œuvre dans l'ensemble de la province en 2000. Un montant de 25 millions de dollars était prévu pour couvrir les frais de garde, de transport et les dépenses connexes des participants.

Le gouvernement ontarien s'est illustré de nouveau plus récemment par ses interventions face aux « fraudeurs à l'aide sociale », désormais passibles d'une radiation à vie de l'assistance, et face aux prestataires « toxicomanes », pour lesquels de nouvelles obligations en matière de traitement de désintoxication sont instaurées (encadré 22).

Le cas du Nouveau-Brunswick

Le rapport de réciprocité dans l'histoire

Le système assistanciel des provinces maritimes diffère de celui des autres provinces canadiennes en ce qu'y prévaut le modèle traditionnel anglais des lois sur les pauvres. Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, l'influence de l'Angleterre, avec sa *coutume du mérite*, a donc laissé sa trace : « les modalités d'application de l'aide sociale étaient fortement tributaires des lois élisabéthaines sur l'assistance publique adoptées en 1601 » (Guest, 1995, p. 24).

La loi sur les pauvres du Nouveau-Brunswick date de 1786. Les principes des lois élisabéthaines étaient à l'effet que l'aide aux indigents devait relever des paroisses, placées sous la responsabilité centrale de Londres, que les pauvres devaient être classés par catégories distinctes et que l'on devait procurer du travail aux pauvres « aptes au travail ». Les *workhouses* viendraient plus tard. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ne reprennent toutefois pas intégralement les systèmes d'assistance du modèle britannique. Des différences d'application sont attribuables au contexte particulier à l'Amérique du Nord. C'est ainsi que certaines paroisses rurales pauvres du Nouveau-Brunswick mettent aux enchères les services d'assistance aux indigents, c'est-à-dire qu'elles confient à ceux dont les offres sont « les plus raisonnables » les soins à fournir aux pauvres, au lieu de construire et d'administrer des hospices. Ce « système de contrats » (*contract system*) prévaut jusqu'à la fin du 19^{e} siècle (Guest, 1995, p. 26).

Au Nouveau-Brunswick, la responsabilité de l'assistance sociale échoit aux paroisses (Guest, 1995, p. 26). Même si les lois sur les pauvres, à la fin du 18^{e} siècle, reconnaissaient le principe de la responsabilité publique locale des indigents, cette fonction était surtout assurée

par la charité privée, souvent organisée sur une base religieuse. L'objectif de l'assistance, privée ou publique, était de promouvoir l'« autonomie individuelle en maintenant une aide discrétionnaire, minimale et dégradante » *[traduction]* (Struthers, 1983, p. 7). Selon la loi provinciale sur les pauvres, deux systèmes sont en place au 19e siècle : outre le système de placement familial du *contract system,* il existe des maisons de charité *(almhouse).* D'abord, celles-ci donnent asile aux pauvres, mais aussi aux malades, aux vieillards, etc. L'aide institutionnelle publique spécialisée pour les pauvres apparaît au milieu du 19e siècle. Les secours à domicile viennent compléter le système (Guest, 1995, p. 27). Chaque ville et paroisse nomment annuellement des surveillants des pauvres responsables de fournir les biens de première nécessité aux pauvres, de trouver du travail à ceux qui sont valides et de punir les récalcitrants qui refusent de se soumettre à la discipline du travail (Lemon, 1977, p. 4). Les *almshouses* sont complétées par les *workhouses*, ou maisons de travail. Si les maisons de charité offre le gîte, le couvert et la protection aux personnes incapables de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, les *workhouses* ont une toute autre vocation, celle de s'occuper « des indolents qui avaient besoin d'une certaine forme de correction ou de détention » *[traduction]* (Whalen, 1972, p. 59). Au 19e siècle, les pauvres « aptes au travail » et sans ressources sont donc considérés comme des personnes qui, lorsqu'elles demandent du secours, doivent être réhabilitées.

En 1929, le *Rapport sur l'enquête sur le bien-être des enfants au Nouveau-Brunswick* fait état de l'existence d'un très grand nombre de mères veuves seules avec leurs enfant. Cependant, le Nouveau-Brunswick était « exceptionnellement retardé » au niveau des services d'aide sociale (Grauer, 1939). Durant les années 1930, malgré des directives précises du gouvernement fédéral à l'effet d'accorder des secours directs aux nécessiteux frappés par la Crise, la municipalité de Moncton, en accord avec le gouvernement provincial, cherche à lier l'aide à l'exécution de travaux par les bénéficiaires. Ainsi, une directive gouvernementale enjoint aux municipalités de mettre les pauvres au travail pour bénéficier de l'aide (Lemon, 1977, p. 28). L'auteur divise la décennie des années 1930 en trois périodes distinctes, correspondant à des orientations différentes en matière d'intervention auprès des personnes sans emploi : de 1930 à 1932, la priorité est accordée aux travaux publics; de 1933 à 1936, la priorité va aux secours directs, mais l'idée de l'aide liée reste très ancrée; et enfin de 1937 à 1939, l'aide directe est progressivement abandonnée et remplacée par des travaux publics et des programmes visant à réformer les chômeurs. Durant toute la période de la Crise, le principe de la contrepartie de travail est inhérent à la conception qu'ont les pouvoirs publics de l'assistance aux chômeurs (Lemon, 1977).

L'assistance-chômage directe est effectuée jusqu'en 1933 (Grauer, 1939, p. 94). Cette même année, la province et les municipalités créent le « *Work for Relief Program* », obligeant alors les chômeurs à travailler pour les villes en retour de l'aide accordée. De plus, un camp de chômeurs est mis sur pied dans la région de York-Sunbury et un programme visant à placer les chômeurs dans des fermes est initié. La ville de Moncton ferme son bureau municipal d'aide sociale en juin 1934 et laisse le sort des chômeurs entre les mains des maisons de charité *(almshouses)*. L'aide liée se perpétue alors sous une nouvelle forme :

> « Quiconque bénéficiait de ce type d'aide accordée par la ville devait signer une entente autorisant celle-ci à déduire de tout salaire de source municipale

> que recevrait à l'avenir le bénéficiaire un montant égal à celui de l'aide reçue. L'époque de l'aide gratuite était bel et bien révolue » *[traduction]* (Lemon, 1977, p. 52).

Donald Percy Lemon évalue comme suit cette deuxième période de l'évolution de l'aide aux chômeurs :

> « Durant la deuxième période, de 1933 à 1936, l'accent est mis sur l'aide directe, comme forme d'assistance dominante. Néanmoins, l'idée que l'aide est une charité à moins que celui qui en bénéficie n'exécute un travail manuel quelconque en contrepartie de l'aide reçue continue de caractériser le programme d'assistance directe de la ville » *[traduction]* (Lemon, 1977, p. 24).

Au cours de la dernière période de la Crise, aucun secours direct n'est accordé. Les subventions accordées dans le cadre du programme d'assistance-chômage sont consacrées aux travaux publics et à des programmes de formation de la main-d'oeuvre, dont les « *Youth Training Programmes* » (Lemon, 1977, p. 47). À la fin des années 1930, au Nouveau-Brunswick, « chaque comté possède son asile de pauvres ou hospice où l'on loge et nourrit les indigents. En outre, il n'existe pas de programme d'allocations d'assistance aux mères pauvres » (Grauer, 1939, p. 94).

Le Nouveau-Brunswick est la dernière province du Canada à abroger ses lois sur les pauvres de l'époque élisabéthaine avec l'adoption, en 1960, de la *Loi sur l'assistance sociale* (Mullaly, Weinman, 1994, p. 1). Avec la réforme Robichaud de 1967, la responsabilité administrative est centralisée entre les mains du gouvernement provincial. En 1970, le principe d'uniformité prévaut dans la détermination des barèmes d'assistance sociale : les personnes handicapées « inaptes au travail » âgées de 50 ans reçoivent le même montant d'aide que les jeunes prestataires « aptes au travail ». Selon Gerard W. Boychuk (1998, p. 80), cela correspond à la « tradition non catégorielle » observée historiquement dans cette province. Les conditions d'admissibilité sont toutefois très strictes (Boychuk, 1998, p. 80-81). C'est en 1970 que le gouvernement libéral publie un livre blanc sur l'aide sociale, dont les principes généraux s'articulent autour de l'objectif de la promotion de la participation de chaque citoyen à la croissance économique. De 1965 à 1975, la composition de la population prestataire de l'assistance sociale change graduellement, avec la hausse de la part relative des personnes « aptes au travail » parmi les effectifs de l'aide sociale. Au début des années 1990, 76 p. 100 des prestataires du Nouveau-Brunswick sont « employables » (Boychuk, 1998, p. 18).

En 1974, le gouvernement conservateur réforme l'aide sociale pour rendre les assistés sociaux plus « indépendants ». Des projets d'intégration au marché du travail sont créés pour les personnes « aptes au travail », mais aucune sanction monétaire n'est prévue. En outre, le montant des prestations est fonction du salaire minimum. Le nombre de prestataires passe de 18 348 en 1973 à 26 069 en 1977 (Lévesque, 1987, p. 4).

La réforme de l'aide sociale de 1982

Les changements les plus significatifs depuis 1960 surviennent avec la réforme de 1982. Jusqu'aux années 1980, les barèmes d'assistance ne sont pas établis en fonction de la catégorie de prestataires. En 1983, dans la foulée de la *Loi sur le bien-être social* adoptée l'année d'avant, la province commence à différencier l'aide accordée selon l'employabilité et l'âge des personnes concernées. Le système d'assistance intègre alors le principe de la catégorisation des prestataires. Aux plus « employables » sont associés les barèmes les plus bas. La réforme de 1982 établit ainsi, en fonction du critère d'employabilité, un système de classement des prestataires de l'assistance sociale (CCCF, 1988, p. 15). Ces derniers sont classés en trois catégories. Les données de 1985-1986 révèlent que 25 p. 100 des prestataires sont classés dans la catégorie « du long terme » (ayant une faible « employabilité »), 65 p. 100 d'entre eux sont dirigés vers les « programmes de perfectionnement, formation et placement », tandis que 10 p. 100 reçoivent « l'aide provisoire ». Autrement dit, pour environ 75 p. 100 des prestataires, l'insertion professionnelle est présentée comme étant la voie à suivre : « (d)orénavant il faudra démontrer une bonne volonté face au travail. Ce qui est à l'oeuvre, c'est une réaffectation des critères d'éligibilité à l'assistance sociale en fonction du marché du travail » (Lavoie, 1990, p. 119). Signe de cette réorientation, les agents d'aide sociale se voient confier les nouvelles fonctions de conseillers en emploi, en plus de leurs tâches traditionnelles (Lévesque, 1987, p. 5-6).

Dans les années 1980, le système d'assistance sociale est très stigmatisant (Boychuk, 1998, p. 81). Par exemple, en 1983, la province embauche des prestataires pour faire des visites à domicile chez les personnes touchant l'aide sociale, cela afin de reconfirmer leur admissibilité. Les agents de l'aide sociale peuvent joindre les banques, les compagnies d'assurance ou toute autre source jugée appropriée pour faire valider l'information fournie par les prestataires. Ces derniers peuvent être tenus de demander au locateur de leur logement de remplir et signer un formulaire identifié à l'enseigne du ministère de l'Aide au revenu. À la fin des années 1980, l'attitude change. En 1987, les visites obligatoires à domicile cessent (Boychuk, 1998, p. 82). La même année, le Comité d'action sur le statut de la femme du Nouveau-Brunswick considère que la province est à l'avant-garde au Canada en ce qui concerne les règles sur la cohabitation[11]. Cela n'empêche pas les préjugés d'avoir cours, comme en font foi les propos du Premier ministre Frank McKenna qui déclare en 1993 que les programmes d'assistance sociale « engendrent la dépendance, qui rend les gens à l'aise de ne rien faire et de ne rien apprendre » *[traduction]*[12].

Durant les années 1990, le phénomène de la féminisation de la pauvreté attire l'attention. En 1993, au Nouveau-Brunswick, 13 000 mères célibataires reçoivent l'aide sociale, c'est-à-dire 30 p. 100 de l'ensemble des prestataires. De plus, 67 p. 100 des familles recevant l'aide sociale sont monoparentales, et à 80 p. 100 dirigées par une femme (CCCF, 1993, p. 3). Les trois quarts de ces familles vivent sous le « seuil de pauvreté ». La majorité d'entre elles dépensent au moins 65 p. 100 de leur revenu pour payer leur loyer (CCCF, 1988, p. 22).

Au moment de la réforme de 1995, le système est toujours composé des trois programmes d'aide à long terme (PALT), de perfectionnement, formation et de placement (PPFP) et d'aide temporaire (PAT) (MAR, 1993, p. 38). Trois niveaux d'employabilité sont ainsi distingués.

Les personnes aidées par le PALT sont des prestataires de longue durée, ayant une faible employabilité. Les autres prestataires sont répartis dans le PPFP ou le PAT, selon que leur potentiel d'employabilité est évalué comme étant moyen ou élevé, respectivement (Boychuk, 1998, p. 82). Le PPFP regroupe 66 p. 100 de l'ensemble des prestataires. Si l'on ajoute à cela les prestataires du PAT (14 p. 100 de la population allocataire), l'on obtient un niveau de 80 p. 100 de prestataires considérés comme étant, à un degré moyen ou élevé, « employables ». Les familles monoparentales sont massivement rangées (à 95 p. 100) dans la catégorie intermédiaire du PPFP, dont elles forment, par ailleurs, 45 p. 100 des effectifs. Enfin, les ménages composés d'une personne seule représentent 94,3 p. 100 des prestataires du PAT. Cette répartition contrastée des types de ménages entre les programmes explique, en partie, la différenciation selon le sexe qui s'y observe : 63 p. 100 des prestataires du PPFP sont des femmes tandis que les hommes comptent pour presque les trois quarts des prestataires du PAT. Enfin, les barèmes d'assistance sont fortement modulés selon le niveau d'employabilité, le montant d'aide allant du simple au double entre une personne seule inscrite au PAT (257 dollars en 1993) et une personne seule inscrite au PALT (521 dollars). Cependant, des exemptions de gains élevés et des taux de récupération dégressifs sont prévus pour les personnes inscrites au PAT (Boychuk, 1998, p. 82).

Les mesures d'incitation à l'emploi

L'expérience du Nouveau-Brunswick en matière d'intégration en emploi se démarque dans le paysage canadien par le caractère novateur des initiatives adoptées au début des années 1990. Avant la réforme de 1995, qui marque l'adhésion du gouvernement au principe d'aide liée, les mesures mises en place adoptent l'approche volontaire. Ainsi, à partir de 1992, la formule de l'incitation à l'emploi est expérimentée, selon des modalités différentes, dans le cadre de deux projets pilotes : le programme Nouveau-Brunswick au travail, le Projet d'autosuffisance. Ceux-ci font l'objet d'évaluations systématiques et s'élaborent en partenariat avec le gouvernement fédéral. Enfin, la catégorie des femmes responsables de famille monoparentale est principalement concernée. Les initiatives adoptées dans le cadre de ces deux programmes, pour encourager les prestataires à trouver un emploi, sont évaluées pour savoir si elles peuvent constituer des modèles d'intervention pour d'autres provinces canadiennes.

Le programme Nouveau-Brunswick au travail était un projet pilote national créé en 1992, en vertu d'une entente fédérale-provinciale; il a pris fin en 1998. Il ciblait les personnes ayant des enfants à charge, un faible niveau de scolarisation (sans diplôme d'études secondaires) et de compétences ainsi qu'une expérience d'emploi limitée. La participation au programme était volontaire, ce qui le distinguait de nombreux autres programmes adoptés ailleurs au Canada. Surtout axé sur l'éducation et la formation, ce programme avait pour principal objectif de faire en sorte que les participants atteignent un niveau de compétence qui leur permette de développer un « attachement » durable à la main-d'oeuvre (Mullaly, 1997, p. 36) (encadré 23). Ce programme a été sous les feux de la rampe dans l'ensemble du Canada, étant même qualifié de modèle pour le pays par le premier ministre Chrétien[13].

Le Projet d'autosuffisance (PAS) est un autre projet conjoint d'importance des gouvernements fédéral et néo-brunswickois, dont l'objectif est d'inciter les prestataires à quitter l'assistance sociale et à occuper en emploi (encadré 24). Il est mis en oeuvre au Nouveau-Brunswick et en

Colombie-Britannique. Le PAS offre un supplément de revenu aux responsables de famille qui touchent l'aide au revenu depuis au moins un an. Le supplément est versé pendant une période maximale de trois ans aux personnes occupant un emploi à temps plein. Les participants « ont un an pour trouver du travail à temps plein d'au moins 30 heures par semaine dans un ou plusieurs emplois; le ou les emplois doivent être couverts par l'assurance-emploi (et) (...) être rémunérés au moins au salaire minimum; dès qu'ils obtiennent un emploi, ils doivent cesser de recevoir de l'aide et ils **n'ont** droit à aucune prestation ou carte d'assistance médicale » (Michalopoulos, Robins, Card, 1999). Le PAS est axé sur une approche incitative puisqu'il s'agit d'un complément salarial qui a pour effet de hausser le niveau de la rémunération et donc le revenu disponible des prestataires s'intégrant en emploi. Comme dans le cas précédent, l'évaluation du programme est un aspect clé (encadré 25).

Un autre projet pilote d'intégration en emploi, mené en partenariat avec le gouvernement fédéral, est lancé en 1994 : la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick (CTNB). Le programme concerne spécifiquement les travailleurs sans emploi âgés de 50 à 65 ans, qui reçoivent l'assistance sociale ou l'assurance-emploi, qui ont épuisé leurs droits à cette dernière ou encore qui sont « travailleurs déplacés en permanence ». Les personnes qui se portent volontaires sont appariées à des organismes hôtes pour réaliser des travaux communautaires (DRH-NB, 1994c). En échange de 26 semaines de travail bénévole dans une entreprise privée, une municipalité, un organisme sans but lucratif, un service gouvernemental ou toute autre organisation, les participants au projet touchent un revenu annuel maximal de 12 000 dollars. La participation est de trois ans. La philosophie du programme repose sur l'idée qu'il faut reconnaître les difficultés de réintégration en emploi de certains segments de la main-d'oeuvre, en l'occurrence la main-d'oeuvre plus âgée, moins mobile et en déficit de compétences face aux besoins de la nouvelle économie. On veut ainsi permettre à des « adultes en âge de travailler qui sont à risque face à la dépendance de longue durée » d'être actifs (BMR, 1995, p. 3). Pour avoir accès au programme, le revenu familial doit être inférieur à 20 000 dollars. La CTNB a entraîné un déboursé annuel de 80 millions de dollars et a duré jusqu'en 1999 (CNBS, 1997, p. 26).

L'approche obligatoire : la réforme de l'aide sociale de 1995

La réforme de l'aide sociale de 1995 marque un tournant par l'importance que revêtent les mesures contraignantes à l'endroit des prestataires de l'assistance sociale. Dès 1991, le ministère de l'Aide au revenu s'engage dans un examen approfondi de son mandat, « reconnaissant que son encadrement législatif et sa politique se devaient de subir des changements significatifs afin de refléter l'environnement économique et social de cette période et du futur » (DRH-NB, 1994a, p. 1). En décembre 1993, le gouvernement rend public un document de travail intitulé *Créations de nouvelles options*. À la suite des consultations publiques entreprises à ce sujet, un énoncé de politique appelé *Passons des options à l'action : schéma de la nouvelle politique d'assistance sociale* est publié à l'automne 1994. Désormais, la participation obligatoire aux mesures d'intégration professionnelle marque la philosophie d'intervention des pouvoirs publics.

Créations de nouvelles options. L'avenir des services d'aide financière et des soutiens reliés à l'emploi

Les principes et les orientations énoncés dans ce document rendent compte d'un changement

de cap dans l'approche du gouvernement néo-brunswickois en matière de relation d'assistance. Le discours porte sur l'importance des politiques actives, sur un nouveau partage des responsabilités entre le gouvernement, les particuliers, la famille ainsi que, dans le cadre de partenariats, la collectivité et l'entreprise. Le rôle subsidiaire de l'assistance sociale est affirmé. L'État propose de redéfinir l'assistance pour les pauvres qui peuvent quitter l'aide sociale.

D'entrée de jeu, l'intérêt de passer de l'aide « passive » à l'aide « active » est clairement affirmé si, au lieu de « traiter les symptômes du chômage et de la pauvreté », on veut « régler le problème à sa source » (MAR, 1993, p. 12). Le document met l'accent sur l'éducation et la formation, de même que le recyclage, comme « pièce maîtresse » de la vision du gouvernement « de la politique future en matière d'aide financière », cela afin d'attirer plus d'entreprises au Nouveau-Brunswick et d'encourager celles qui s'y trouvent à investir et à créer plus d'emplois dans la province » (MAR, 1993, p. 15). Ensuite, la distinction est clairement établie entre deux groupes de prestataires ayant des « besoins différents » : ceux qui ont besoin « d'un soutien permanent en raison d'obstacles très importants et parfois insurmontables » et ceux « dont la dépendance à l'égard du système est de nature temporaire »[14]. Ces derniers « devraient entreprendre un développement personnel et de perfectionnement, ce qui pourrait leur permettre de quitter partiellement ou entièrement le système d'aide financière » (MAR, 1993, p. 11). À ces deux catégories conçues selon le critère de l'employabilité sont associés deux traitements différents : un « filet de sécurité » pour les premiers et une aide financière temporaire pour les seconds (MAR, 1993, p. 11). Autrement dit, la structure des barèmes serait reconfigurée en deux catégories fondamentales d'aide financière de base (le remplacement permanent ou temporaire du revenu), auxquelles s'ajouteraient divers suppléments de revenu (MAR, 1993, p. 20).

La question de la révision des termes de la relation assistancielle est clairement posée. Ainsi, peut-on lire dans le document : le « temps est peut-être venu de redéfinir la relation entre le gouvernement et les clients, particulièrement pour ceux qui ont le potentiel de se retirer des programmes d'aide financière » (MAR, 1993, p. 16). Pour ce faire, il est proposé, au chapitre des « *responsabilités partagées* », une attribution claire des « responsabilités » respectives du « gouvernement » et du « client ». Si le premier devrait « offrir des services de qualité et équitables », « des possibilités de scolarisation, d'expérience de travail et d'acquisition de compétences », et informer les personnes au sujet des programmes et des services existants, les « clients » se doivent « d'explorer toutes les autres sources de soutien et d'informer le Ministère de toute source de revenu et autres actifs financiers », de rechercher ou d'accepter un emploi, de « rechercher des possibilités de développement personnel, d'éducation et de formation » et d'informer le Ministère de tout changement de situation susceptible d'avoir une incidence sur l'admissibilité à l'assistance (MAR, 1993, p. 16-17). Deux autres niveaux d'obligations sont à renforcer dans le traitement de la pauvreté : les « solidarités locales », basées sur des « partenariats créatifs » avec le secteur communautaire[15] et les « obligations familiales », qui réaffirment, en vertu du principe de subsidiarité, la primauté de la famille dans la prise en charge des pauvres (MAR, 1993, p. 17). Dans cette perspective, l'imposition de la contribution parentale pour les personnes âgées de moins de 30 ans est envisagée.

La question de l'obligation de participation à la « programmation active » est traitée avec une grande prudence. On estime « prématurée » une prise de position à ce sujet avant le « débat

national en matière de politique sociale (qui se tiendra) au cours des prochains mois ». On estime toutefois que, si face à certains prestataires « désireux d'atteindre l'autonomie », la contrainte n'est pas nécessaire, en revanche, il « existe une tranche de clientèle employable qui n'est pas aussi fortement motivée » et qui, pour « des raisons diverses, (...) se montre réticente à quitter la sécurité de l'aide financière et refuse les possibilités de formation et d'emploi qui lui sont présentées » (MAR, 1993, p. 19). Des « raisons valables de non-participation » (présence de très jeunes enfants, problèmes de santé temporaires) pourraient justifier une exemption. Toutefois, dans d'autres situations, « le système pourrait faire preuve de plus de persuasion » (MAR, 1993, p. 19).

Lors des consultations publiques et privées qui suivent la parution du document, un large consensus existe quant à la nécessité d'apporter des changements (DRH-NB, 1994a, p. 17). Plus précisément, les personnes entendues sont en accord avec la proposition de créer deux catégories d'aide financière de base, la mise en place d'un « guichet unique », concentrant en un même lieu l'ensemble des services, la hausse de l'exemption de revenu gagné, etc. On appuie fortement le projet de fournir des services plus nombreux aux prestataires pour les aider à développer leur potentiel d'intégration à l'emploi (DRH-NB, 1994a). Au sujet de la question de l'aide liée, le gouvernement rallie la population en faveur de l'imposition d'une obligation de participation aux mesures. Ainsi, peut-on lire dans le document :

> « Une forte proportion de répondants a indiqué que les clients qui sont en mesure de travailler devraient le faire, aussi longtemps que l'on dispose des mesures nécessaires pour protéger les personnes qui ne peuvent pas travailler et qu'il existe les soutiens nécessaires pour assurer la transition et faciliter la liaison entre "l'assistance sociale et le travail" » (DRH-NB, 1994a, p. 4).

Les prestataires sont, eux-mêmes, très favorables à l'approche obligatoire : « On devrait forcer à travailler les personnes qui sont physiquement aptes à le faire ». Le milieu des affaires est du même avis, compte tenu du nécessaire contrôle des coûts. Le « grand public » exprime un point de vue encore plus radical : « Les personnes qui sont en mesure de travailler devraient le faire et la province ne devrait pas assumer la responsabilité financière de pourvoir à leurs besoins fondamentaux » (DRH-NB, 1994a, p. 12). En outre, on demande une plus grande équité entre les prestataires de l'assistance sociale et les travailleurs à faible revenu. Les syndicats sont inquiets, pour leur part, des effets de substitution engendrés par les mesures, c'est-à-dire que des travailleurs soient déplacés par des prestataires de l'assistance. Ils revendiquent la hausse du salaire minimum et un meilleur soutien aux petits salariés (DRH-NB, 1994a, p. 15). Le principe de l'imposition de la contribution parentale est rejeté pour les personnes âgées de 30 ans et moins (DRH-NB, 1994a, p. 5). L'imposition de contraintes plus fortes en matière de versement de pensions alimentaires est, inversement, « très fortement » soutenue. Un grand nombre de répondants, y compris prestataires, s'inquiètent des abus qui se produisent dans le système[16] ainsi que de la possibilité que le niveau actuel de l'aide fournie aux parents adolescents n'incitent ces derniers « à avoir des enfants pour quitter la maison » (DRH-NB, 1994a, p. 5). Enfin, le problème des services de garde est identifié comme le plus important pour les prestataires désirant participer à des mesures. La crainte de perdre l'assistance médicale dissuade également de nombreux prestataires d'entreprendre une formation ou de chercher un emploi.

La nouvelle politique d'assistance sociale

À la fin de 1994, la « nouvelle politique d'assistance sociale » est présentée. La réforme, mise en oeuvre en 1995, reprend les principaux éléments identifiés ci-dessus. Les actions s'articulent principalement autour du soutien offert aux prestataires qui intègrent l'emploi, « ceux s'efforçant de devenir plus autonomes » (DRH-NB, 1994b, p. 3).

L'État se reconnaît un certain nombre de responsabilités. Le gouvernement admet « que l'atteinte de l'autonomie peut être un processus long et complexe et que le rôle du ministère est de soutenir l'individu à effectuer (*sic*) la transition au travail » (DRH-NB, 1994b, p. 2). Si la réforme doit être « financièrement abordable », la politique, précise-t-on, « ne représente pas un exercice de restriction budgétaire ». Différents types de services sont prévus, dont le *counseling* financier et personnel, l'évaluation individualisée des besoins, la gestion de cas (*case management)*, les activités d'éducation et de formation, l'aide financière pour la garde d'enfants, les frais de transport, des exemptions des gains, des mesures transitoires, etc. L'établissement d'une « entente » entre le prestataire et « la Province » est aussi prévu (DRH-NB, 1994b, p. 8).

Le gouvernement adopte de nouvelles obligations pour les prestataires « qui s'acheminent vers une plus grande autonomie », c'est-à-dire les pauvres « aptes au travail », et pour les jeunes âgés de moins de 21 ans. Les premiers sont tenus de rechercher activement un emploi et de participer aux mesures qui leur sont offertes. Si la nouvelle politique offre des soutiens additionnels aux personnes désireuses de s'en prévaloir :

> « elle reconnaît également que les individus doivent accepter une plus grande responsabilité, particulièrement lorsque des opportunités se présenteront. Dans ce contexte, il se peut que les clients pourront être demandés (*sic*) de fournir des preuves face à leur recherche d'emploi. En plus, dans les situations où l'individu refuse, ***sans raisons valables***, de participer à une occasion de formation, d'acquisition de compétences et d'expérience de travail, les mesures suivantes pourraient être appliquées : une réduction dans la prestation d'aide financière mensuelle; avec preuves à l'appui que l'individu a refusé une offre légitime d'emploi, la prestation d'aide financière serait réduite conformément au revenu dont l'individu aurait gagné (*sic*) si l'offre d'emploi aurait (*sic*) été acceptée; si un individu quitte son emploi, la prestation d'aide financière pourrait être refusée ou retardée » (DRH-NB, 1994b, p. 4)[17].

Les jeunes âgés de moins de 21 ans feront l'objet d'un « encadrement séparé » et « l'aide financière ne leur sera pas aussi disponible » qu'auparavant (DRH-NB, 1994b, p. 4). Des services de *counseling* et d'orientation, leur permettant de demeurer à l'école ou d'y retourner, leur seront fournis. La nouvelle politique de la jeunesse s'élaborera selon les lignes directrices suivantes :

> « La présence dans une institution d'éducation ou de formation sera requis (*sic*) des jeunes de moins de 21 ans faisant demande (*sic*) d'aide financière. Les jeunes ne recevront aucune aide financière afin de vivre seuls à

> moins qu'il n'y ait aucunes (*sic*) autres options ou qu'il y ait preuve que l'environnement du foyer n'est pas sécuritaire. Dans ces cas, des options alternatives telles qu'un foyer de la famille élargie ou une situation de chambre et pension avec supervision adulte seront explorées (*sic*). Dans le cas de parents adolescents (moins de 19 ans), le soutien familial sera recherché auprès du parent absent et des grands-parents. Les deux parents adolescents seront requis (*sic*) de prendre un cours d'éducation parentale. Une structure séparée de prestations s'appliquera à la jeunesse » (DRH-NB, 1994b, p. 5).

La *Politique pour les jeunes*, cette approche de *learnfare*[18] entrée en vigueur en septembre 1995, consacre très nettement l'adoption de l'approche de l'aide liée au Nouveau-Brunswick (encadré 26).

Conclusion

L'Ontario et le Nouveau-Brunswick possèdent, chacune à leur manière, une forte *coutume* du mérite. Tant historiquement que plus récemment, l'obligation de travail pour les pauvres « employables » est défendue avec vigueur. À certaines périodes toutefois, l'orientation prônée dans la relation assistancielle est tout autre. Le projet ontarien énoncé dans le rapport *Transitions* en est un exemple : il s'inscrit dans l'optique traditionnelle de l'extension des droits liés au niveau de l'aide tout en s'appuyant sur nouveau type de relation assistancielle entre les pauvres et l'État. Ainsi, par rapport au Québec, les deux provinces voisines développent, à la même période, des discours très différents sur ce que l'on commence déjà à appeler les « politiques actives ». Toutefois, à partir de 1995, le contexte a considérablement changé en Ontario. L'élection d'un gouvernement progressiste conservateur marque profondément l'évolution de l'assistance sociale dans cette province. Dès lors, c'est, inversement, un processus de convergence entre les deux provinces qui semble plutôt s'amorcer. Néanmoins, la sévérité dont fait preuve le gouvernement de l'Ontario, avec l'adoption du *workfare*, n'est aucunement comparable à l'approche développée au Québec. Quant au gouvernement du Nouveau-Brunswick, il fait montre d'une même ambivalence entre l'approche volontaire et l'approche obligatoire de la participation aux mesures, d'une même stratégie de contournement de l'approche obligatoire, qui passe par la modulation des barèmes selon l'employabilité, et d'un même ciblage sur les jeunes que son homologue québécois. Comme au Québec toutefois, il a, plus récemment, résolument choisi de prendre le virage de l'aide liée, en particulier face aux jeunes.

Notes

[1] Une analyse exploratoire des politiques d'assistance dans les provinces canadiennes nous a permis de choisir les deux provinces faisant l'objet d'une étude complémentaire au cas du Québec. Voir, à ce sujet, l'encadré 2 en annexe.

[2] Une grille d'analyse, reprenant les aspects essentiels de notre problématique, a été utilisée pour favoriser une plus grande homogénéité de traitement entre les expériences de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et du Québec.

[3] Dans « le cas des municipalités, 50 p. 100 du coût des prestations est pris en charge par le gouvernement fédéral, 30 p. 100 par la province et 20 p. 100 par la municipalité » (Ontario, 1988, p. 31).

[4] Les encadrés et les tableaux sont en annexe.

[5] En 1927-1928, les bulletins de présence scolaire devaient être présentés mensuellement pour que l'allocation soit versée à la mère (Little, 1998, p. 71).

[6] Mothers' Allowances Commission (1920-1921), *Annual Report,* Ontario, p. 27; cité dans Strong-Boag, 1979, p. 27.

[7] Rapporté dans Little, 1998, p. 110.

[8] Des « taux adéquats et un système de prestations obligatoires clair et fiable sont le moyen d'assurer la stabilité et la dignité dont beaucoup de bénéficiaires ont besoin pour faciliter leur transition vers l'autonomie » (Ontario, 1988, p. 146).

[9] Ces programmes sont entrés en vigueur en avril et en juin 1998, respectivement.

[10] La formation offerte exclut l'éducation à long terme — collégiale ou universitaire, par exemple —, puisque le soutien d'une telle démarche relève du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO).

[11] Rapporté dans Boychuk, 1998, p. 82.

[12] *The Dealy Gleaner*, 16 juin 1993, rapporté dans Mullaly, Weinman, 1994, p. 2.

[13] Rapporté dans Mullaly, 1997, p. 35.

[14] Soulignons que le terme « dépendance » n'est pas utilisé dans la version anglaise du texte.

[15] « Les bénévoles communautaires peuvent offrir une aide précieuse en dispensant des services à titre de tuteurs, de mentors, de même que des services de garde temporaire des enfants et de transport. En retour, les personnes sans emploi peuvent offrir des services précieux en contribuant à la réalisation de projets communautaires ou en aidant des groupes de services (...) » (MAR, 1993, p. 29).

[16] À cet égard, on encourage « le gouvernement à être plus vigilant dans la question de "l'homme dans la maison" puisque ceci fut perçu comme étant une source d'abus significative dans le système » (DRH-NB, 1994a, p. 10).

[17] Les termes en caractères gras sont tels quels dans l'original.

[18] Le *learnfare* est l'exigence, sous peine de sanction financière, imposée aux jeunes prestataires sans diplôme d'éducation secondaire de fréquenter un établissement scolaire ou de suivre une formation.

5. LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

L'analyse présentée dans ce chapitre porte essentiellement sur le cas du Québec, puisqu'il s'agit du principal modèle de réciprocité que nous avons étudié. Nous y examinons la relation de réciprocité d'un point de vue général et par rapport à la situation des femmes. Ces deux angles sont nécessaires pour comprendre l'effet des changements des politiques d'assistance sur les conditions de vie des femmes. Aborder l'étude de la réciprocité d'un point de vue général permet de saisir la philosophie d'ensemble qui anime l'intervention de l'État face aux pauvres, tandis qu'examiner le traitement différencié des femmes pauvres permet de préciser en quels termes spécifiques est définie leur citoyenneté sociale. L'analyse de genre des *droits et des devoirs* dans l'assistance bénéficie de la combinaison de ces deux volets : la réalité singulière et diversifiée des femmes est reconstituée, mais aussi des points de comparaison peuvent être établis; ils font ressortir les différences de traitement entre les hommes et les femmes. La tension entre l'assistance sociale, la famille et l'emploi, institutions à partir desquelles s'élabore la construction sociale de l'employabilité et de la « maternabilité », n'en ressort que plus clairement. Nous analysons le modèle de réciprocité assistanciel québécois en reprenant une à une chacune des caractéristiques spécifiques des modèles du *workfare* et de l'insertion dégagées au chapitre 1. Les observations concernant les cas du Canada dans son ensemble, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick sont intégrées aux développements sur le Québec.

La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié

Au niveau de sa configuration, le système d'assistance sociale canadien représente un cas intermédiaire entre les modèles américain et français. Tout d'abord, il est décentralisé comme le système américain, étant conçu et géré par les provinces. Cependant, il n'est plus, depuis les années 1960, un système catégoriel comme l'est demeurée l'aide sociale aux États-Unis. Dans la foulée du RAPC, les provinces canadiennes ont, à des degrés divers, unifié leurs programmes d'assistance sociale, mettant ainsi fin à l'approche catégorielle qui prévalait auparavant. Du point de vue de son caractère unifié, la configuration du système d'assistance au Canada s'apparente plus au RMI français qu'à l'AFDC-TANF américain. Toutefois, comme la France dispose, au niveau national, d'une structure duale d'assistance sociale (d'une part, le RMI, d'autre part, un système de minima sociaux), elle représente finalement un cas intermédiaire entre le Canada (système unifié) et les États-Unis (système catégoriel). Autrement dit, le cas canadien est celui qui atteint le niveau d'unification le plus élevé. Cela dit, un bémol doit être ajouté à la remarque précédente. Le modèle du Québec (comme celui d'autres provinces canadiennes) est certes unifié, mais n'en demeure pas moins un système d'assistance dual, avec deux programmes distincts pour les populations « employables » et « inemployables »[1]. Ce trait lui confère une configuration distinctive. Nous revenons plus loin sur le dualisme de l'institution assistancielle québécoise.

La dernière réforme canadienne du financement de l'assistance sociale, avec le remplacement du RAPC par le TCSPS, dénote aussi une certaine convergence avec la réforme d'envergure du système d'assistance sociale américain, qui, en 1996, a donné une nouvelle orientation

« au contrat social » liant les pauvres et l'État. Dans les deux cas, en effet, le principe de l'enveloppe budgétaire fermée a été adopté. Comme nous l'avons vu, au Canada, il n'existe plus comme auparavant une couverture des coûts de l'assistance sociale par un financement affecté à cette fin. Chaque province reçoit plutôt une enveloppe financière globale qu'elle est libre d'affecter aux usages qui lui semblent appropriés (éducation, santé ou assistance). Compte tenu du faible soutien de la population envers l'assistance sociale, il est fort probable que les budgets qui lui sont attribués diminuent (Little, 1998, p. 185-186). De plus, comme aux États-Unis, les provinces disposent désormais d'une plus grande marge de manoeuvre quant aux choix des règles d'admissibilité aux programmes. Le gouvernement fédéral a donc le premier pavé la voie des réformes assistancielles provinciales. Plus encore, en diminuant radicalement le montant des transferts versés aux provinces, il a déclenché de la part de ces dernières une série d'actions ayant pour but de restreindre les coûts d'assistance sociale. Comme les obligations de travail ont été défendues afin, notamment, de réduire les dépenses d'assistance et ce, malgré la profonde contradiction que cet objectif recèle[2], le gouvernement fédéral a directement contribué à en promouvoir l'adoption par les provinces canadiennes. Si l'on ajoute à sa stratégie assistancielle celle qu'il a déployée dans le champ assuranciel, avec les restrictions systématiques de protection à l'assurance-chômage, combinées à son retrait du financement de ce programme et son utilisation des surplus de la caisse d'assurance-emploi à des fins d'effacement de son déficit budgétaire, le gouvernement fédéral porte une lourde responsabilité dans la détérioration des conditions de vie des femmes pauvres au Canada : « en empêchant que la politique menée dans un ordre de gouvernement ne soit compensée par celle menée dans un autre », la politique fédérale a pour effet « de réduire de façon cumulative le filet de sécurité sociale contre la pauvreté et les inégalités, et donc la capacité du Canada à reproduire son capital social spécifique » (Thérêt, 1999, p. 73).

La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu »

Au Québec, le « sujet-citoyen » de l'assistance possède une double appartenance : l'image du pauvre dans la société est construite à partir des deux registres de la dépendance et de l'exclusion, avec, cependant, une prédominance du premier. Sur ce point, le modèle québécois de la réciprocité représente un cas intermédiaire entre ceux du *workfare* et de l'insertion, même si, pour la raison énoncée plus haut, il penche davantage vers le cas américain. Cependant, la réciprocité québécoise n'est pas articulée autour d'une image où sont condensés les préjugés portant simultanément sur la pauvreté et sur le genre, comme c'est le cas aux États-Unis. Autrement dit, le discours sur la dépendance n'est pas spécifiquement sexiste : il n'a pas concerné uniquement les femmes, mais s'est aussi élaboré, dans les cadres canadien ou québécois, face à une autre catégorie de prestataires, celle des « jeunes », sans référence particulière aux femmes qui la composent. C'est la différence entre une population allocataire presque exclusivement féminine (le cas américain) et une population constituée, pour environ la moitié, de femmes (le cas canadien ou québécois)[3]. Pour les femmes, toutefois, et particulièrement les mères seules, le discours sur la dépendance renvoie, comme dans le *workfare* américain, au problème fondamental de la non-reconnaissance de leur contribution de travail — ou plus largement, du « prendre soin » (*caring*) — dans la famille.

Le gouvernement québécois promeut une terminologie empruntée à la France par son utilisation fréquente des termes d'« insertion », d'« exclusion » ou de « solidarité ». Par exemple, le Livre vert de 1996 (MSR, 1996), sur la réforme de l'assistance sociale, comprend le terme d'insertion dans son intitulé même et la thématique de la pauvreté y est exposée en termes d'exclusion. Cela n'est pas un cas d'exception. Au contraire, ce langage est grandement répandu, tant dans les publications gouvernementales que dans les documents produits en général au Québec. Autre exemple, avant le dernier remaniement ministériel, le ministère responsable de l'assistance sociale portait le nom de l'« Emploi et de la Solidarité », réplique exacte d'un ministère en France. Il existe maintenant, au Québec, un ministère de la « Solidarité sociale », appellation n'existant nulle part ailleurs, à notre connaissance, en Amérique du Nord.

Cela dit, au delà de la rhétorique, le thème de la dépendance nous paraît plus prégnant dans les représentations de la pauvreté que celui de l'exclusion. Au Québec, dès les années 1980, l'accent est mis sur les problèmes de la dépendance et d'incitation au travail des prestataires de l'assistance. Ces considérations sont même au fondement de la refonte du système en deux programmes distincts. Même si des causes « structurelles », comme le chômage et la restrictivité de l'assurance-chômage, sont invoquées pour rendre compte de l'augmentation de la population allocataire, la lecture de la pauvreté en termes de déviance des comportements des pauvres eux-mêmes domine le discours gouvernemental tout comme l'imaginaire populaire. La thématique du « fraudeur » omniprésente à plusieurs périodes, en est un exemple. Cette dernière a emprunté un tour nettement sexiste dans les années 1980, lorsque les visites à domicile se sont intensifiées, dans le but de rechercher le conjoint non déclaré des mères seules touchant l'assistance. L'appellation même d'« assisté social », qui renvoie à l'image de quelqu'un vivant « aux crochets de la société », a une connotation très péjorative, dont relativement peu de personnes sont effectivement conscientes tellement elle est devenue usuelle et semble aller de soi. De plus, l'assistance sociale est généralement peu soutenue par la population, ce qui est une autre caractéristique du modèle de *workfare*.

Si le Québec emprunte aux deux modèles américain et français, l'Ontario, toujours en ce qui a trait aux représentations des pauvres, est aujourd'hui incontestablement dominée par le modèle du *workfare*. Dans cette province, chacun des aspects identifiés plus haut pour le Québec est fortement radicalisé. En Ontario, l'adhésion à la philosophie du *workfare* est affirmée ouvertement. La thématique de la dépendance est centrale : « Nous devons tous déployer des efforts concertés, pour veiller à ce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale puissent briser le cercle vicieux de la dépendance envers l'aide sociale » (MSSC, 2000a). Dans cette province, l'idée de l'image du fraudeur a été cultivée de façon extrême par le gouvernement, au point d'instaurer un système institutionnalisé de délation, avec l'établissement d'une ligne téléphonique permettant aux Ontariens de dénoncer les prestataires « qui fraudent l'aide sociale ». D'ailleurs, nulle part au Canada on ne s'est plus rapproché de la nouvelle politique américaine d'assistance à durée limitée qu'avec l'entrée en vigueur, en avril 2000, de la « politique de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale », qui supprime à vie l'admissibilité à l'aide sociale pour toute personne reconnue coupable de fraude. Enfin, c'est en Ontario que le premier ministre Mike Harris, en défendant la ligne dure face aux prestataires de l'aide sociale durant la campagne électorale de 1995, a pu

capitaliser sur l'insatisfaction de la population ontarienne face à ce système, exactement comme certains leaders politiques l'avaient fait avant lui, en 1994, aux États-Unis :

> « le *workfare* peut ne pas rapporter d'avantages à ceux qui y participent, mais il sert les fins des élus. D'une part, il donne l'impression que ceux-ci sont intransigeants à l'endroit des prestataires car ils les contraignent à travailler en contrepartie de l'assistance et, d'autre part, il leur permet de faire valoir qu'ils aident les prestataires à trouver des emplois » *[traduction]* (Schram, 1999).

Au Québec, un tel thème n'a jamais prédominé en période d'élection législative. L'idée que cela puisse se produire paraît même assez incongrue, ce qui souligne l'écart entre les deux provinces. Tout comme d'ailleurs, inversement, il serait suprenant, à tout le moins dans le contexte politique actuel (manque d'alternance politique, soutien mitigé de la population envers l'aide sociale, préséance du dossier de la santé, etc.), que la « lutte contre l'exclusion » devienne le thème central d'une campagne électorale au Québec, comme ce fut le cas lors de la campagne présidentielle de Jacques Chirac en France, en 1995.

Compte tenu de la division sociale sexuée du travail, nous avions observé aux États-Unis que le *workfare* a beaucoup de conséquences pour les mères qui, en étant présentées comme « dépendantes », voient complètement niée la valeur de la contribution qu'elles apportent en élevant les enfants. Ces effets différenciés sont aussi relevés au Canada (Baker, Tippin, 1999; Evans, 1997). L'approche du *workfare* canadien va à l'encontre de la reconnaissance de la valeur du travail de soins *(caring)* effectué par les femmes à la maison (Baker, Tippin, 1999, p. 59). En outre, l'obligation de travail salarié pour les femmes seules avec des enfants touchant l'assistance sociale constitue une injonction paradoxale. Du point de vue des femmes, les *devoirs* régulés depuis l'assistance renvoient simultanément aux obligations du travail domestique et du travail salarié. Cela fut toujours le cas, comme on l'a vu dans l'histoire, où la régulation du travail dans la famille a configuré en même temps, pour les femmes, leur rôle de travailleuse en emploi, par la préséance d'une protection assistancielle les centrant vers les obligations familiales. De ce point de vue, les choses ont peu changé, devoirs dans la famille et devoirs en emploi sont toujours en étroite interaction. La différence toutefois réside dans l'injonction paradoxale dont les mères seules font l'objet : joindre les rangs de la main-d'oeuvre, en subissant la pression de la conciliation emploi-famille dont la société leur fait encore porter l'essentiel du fardeau. Outre que les relais ne sont pas en place pour que la prise en charge des enfants soit convenablement assurée, lorsque les mères seules s'intègrent à l'emploi, les femmes sont enjointes de prendre en charge de nouvelles responsabilités auparavant assumées par l'État. L'injonction est paradoxale dans la mesure où, par le même mécanisme des politiques sociales, l'État enjoint aux femmes d'agir dans des sens opposés : d'un côté, le travail en emploi, que l'on incite ou impose dans le discours sur l'« employabilité », de l'autre, le travail dans la famille, que l'on impose aux femmes dans la réforme de la santé et des services sociaux par exemple où, « sans leur consentement »[4], les « aidantes-soignantes » sont sollicitées pour prendre en charge les malades, les personnes âgées, les personnes « désinstitutionnalisées »[5]. Cela sans compter l'effet indirect sur les femmes que peut avoir le traitement des jeunes institué par le gouvernement québécois, lequel, avec l'introduction du principe de l'obligation alimentaire

parentale, conduit ces derniers à se replier sur les « solidarités familiales » pour assurer leur sécurité, ce qui risque d'accroître plus encore la charge de travail des femmes dans la famille. Au Canada, les soins prodigués aux personnes âgées sont également largement dispensés dans la famille (Aronson, 1998).

L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion

En lien avec les commentaires formulés au point précédent, nous considérons que la logique de réciprocité au Québec, en ce qui a trait aux objectifs poursuivis par l'institution des obligations réciproques, est surtout la lutte contre la dépendance, mais aussi, quoique dans une moindre mesure, la lutte contre l'exclusion.

Tout d'abord, rappelons que l'objectif de lutte contre la dépendance, typique du *workfare*, est assorti d'autres objectifs, dont celui de réduire les coûts de l'assistance sociale. Or, les objectifs d'incitation au travail et de diminution des dépenses d'aide sociale sont centraux dans l'évolution du système d'assistance sociale québécois. Sur ce point, le Québec est donc indiscutablement orienté vers le modèle du *workfare*. Au Québec, générer des économies dans le budget de l'aide sociale est un *leitmotiv* important des décisions gouvernementales depuis la réforme de 1988-1989, que l'objectif d'atteindre le déficit zéro est venu accentuer ces dernières années. L'ensemble des ministères ont été mobilisés dans la lutte contre le déficit, ce qui a été déterminant quant à la manière dont l'assistance a évolué, tant au niveau des prestations que de la mise en oeuvre des obligations. Déjà en 1995, le mandat du Comité externe de la Sécurité du revenu était circonscrit par le respect « de la contrainte financière du gouvernement ». L'objectif du déficit zéro a également pesé lourd dans la mise en oeuvre des « mesures actives » offertes par Emploi-Québec, où la crise de financement de 1999-2000 a bouleversé l'offre et l'organisation des services. Depuis la création de cet organisme, l'orientation des décisions semble avoir été dominée par des préoccupations de nature budgétaire. De façon plus générale, au Canada, comme le rappellent M. Baker et D. Tippin (1999, p. 102), le critère retenu pour évaluer le succès des mesures d'intégration en emploi n'a pas été le nombre de prestataires embauchés à temps plein, mais la baisse des effectifs de l'aide sociale et les économies générées à ce budget. Ces critères ont également dominé l'évaluation des programmes de *workfare* aux États-Unis.

Les figures de la citoyenneté qui sont mobilisées dans les discours sur les obligations réciproques au Canada et au Québec sont également apparentées à celles qui ont permis d'instituer « l'allocataire-citoyen » du *workfare*. Ainsi, la figure du « citoyen travailleur », qui va de pair avec la préservation de l'éthique du travail, ressort clairement dans les débats. La nécessité de renforcer l'éthique du travail est une ligne d'argumentation qui est omniprésente dans le document d'orientation de 1987 du gouvernement québécois, intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu* (MMSR, 1987). Ensuite, dans le rapport Fortin-Séguin, l'équité entre les prestataires et les salariés (à faible revenu) est une préoccupation centrale. Le critère d'équité est cependant davantage invoqué en ce qui a trait au volet revenu (montant de la prestation d'assistance et des avantages connexes) qu'en regard des obligations de travail, comme c'est le cas aux États-Unis. Néanmoins, au bout du compte, l'objectif demeure le même : influer sur les comportements de travail, en poussant vers la sortie de l'assistance, par le remodelage des positions relatives des prestataires et des

salariés faiblement rémunérés, les premiers d'entre eux. Nuance additionnelle, le critère d'équité ne renvoie pas tant à l'image de la « citoyenne mère et travailleuse », typique du *workfare*, qu'à celle surtout d'un travailleur asexué. De plus en droite ligne avec la question de la centralité des économies budgétaires, la prégnance de la figure du contribuable est remarquable dans les débats canadiens et québécois. Finalement, le *workfare* vise à rendre les prestataires plus « dignes » et à accroître le soutien de l'opinion publique envers l'aide sociale. Ces arguments font partie intégrante de la défense des obligations réciproques au Québec, où la population nourrit de nombreux préjugés face aux « assistés sociaux », sans être prête, pour autant, à dilapider son système d'aide sociale. Précisons que le Québec se distingue une fois de plus, par le fait qu'il allie l'ensemble de ces objectifs, typiques au *workfare*, à un discours portant sur l'objectif de résorption de la « fracture sociale » de l'exclusion.

La *formule de droits et de devoirs* : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société

Le modèle hybride du Québec se vérifie à nouveau sur le plan de *la formule des droits et des devoirs* instituée dans l'assistance. La logique de la contrepartie est dominante, mais elle coexiste avec l'affirmation du *devoir* de la société de fournir aux pauvres des moyens d'intégration sociale. On ne va pas, toutefois, jusqu'à affirmer la primauté de la dette sociale à l'endroit des pauvres, orientation typique du modèle de l'insertion. En outre, l'étendue des obligations imposées aux prestataires de l'assistance sociale au Québec est malaisée à cerner. Le parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi n'est imposé, pour le moment, qu'à la catégorie des jeunes (prestataires âgés de 18 à 24 ans), composée majoritairement de femmes, comme nous le verrons plus loin. Toutefois, la loi 186 comporte aussi tout un ensemble d'obligations visant les prestataires « sans contraintes à l'emploi » (« aptes au travail »), maintenant rendu opératoire par le nouveau dispositif de Destination emploi. De l'ensemble des femmes prestataires du programme d'assistance-emploi en août 2000, 37,8 p. 100 se rangeaient dans cette dernière catégorie. Reste ensuite un ensemble d'obligations « suspendues » pour le moment, celles qui concernent les prestataires ayant des « contraintes temporaires » à l'emploi. Même si ce statut recoupe un éventail composite de situations[6], il n'en demeure pas moins que plus d'un tiers des femmes (34,9 p. 100) touchant l'assistance-emploi se trouvent dans ce cas — 50,9 p. 100 des mères seules (encadré 13) — majoritairement pour des raisons d'enfant à charge qu'elles élèvent seules (57 p. 100). Derrière le langage non sexué des statuts d'employabilité, la réalité, elle, est très différenciée selon le sexe. La réciprocité assistancielle recouvre ainsi plusieurs cas de figure.

De façon générale, la logique qui oriente la relation d'aide liée au Québec est celle de la contrepartie, spécifique au *workfare*, correspondant à l'imposition d'un nouveau *devoir* là où existait auparavant uniquement un *droit*. En effet, contrairement à la France qui la récuse officiellement, le Québec affirme ouvertement que la nouvelle relation de réciprocité repose sur le principe de la contrepartie. Dans le Livre vert, il est précisé qu'« (e)n contrepartie (de l'allocation), la personne a des efforts à fournir, elle doit s'engager activement dans une démarche d'insertion » (MSR, 1996, p. 27). Le principe est réafffirmé dans la loi 186 et dans Destination emploi : « Le ministère de la Solidarité sociale vous accorde une aide financière et vous donne un important coup de main dans vos efforts vers l'emploi. En contrepartie,

vous devez entreprendre les démarches appropriées pour trouver un emploi conformément à la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* »[7]. Il s'agit bien ici d'un rapport « donnant-donnant », dans lequel l'assistance sociale (*droit*) appelle, en retour, une obligation de la part des personnes aidées (s'engager dans une démarche d'intégration en emploi), c'est-à-dire un *devoir* pour ces dernières. Dans cette version de la réciprocité, la *formule de droits et de devoirs* est énoncée en termes de « responsabilités partagées » — expression mise de l'avant par le gouvernement — entre l'État et les pauvres. Le prestataire doit faire preuve de bonne volonté, ce qui représente son *devoir* individuel, et la société doit accomplir son *devoir* collectif. Le rapport Fortin-Séguin qui, des deux rapports déposés à la Ministre en 1996, est celui qui réaffirme avec le plus d'énergie la valeur du travail dans la société, énonce néanmoins très clairement la nécessité de l'obligation de l'État de fournir aux prestataires des mesures d'intégration en emploi variées, de qualité et efficaces.

Dans une première version, la thèse des « responsabilités partagées » est présentée en mettant *ex oequo* le devoir du pauvre et celui de l'État. Dans ce cas, le *devoir* de l'État dans la relation assistancielle, reconnu comme partie intégrante de la démarche d'intégration professionnelle des prestataires, est posé comme étant équivalent à « l'engagement personnel » du pauvre : « La rencontre de l'effort individuel et de l'effort collectif en faveur de l'emploi portera ses fruits », est-il affirmé (MSS, 2000a). Les termes de l'équation, l'individuel et le collectif, sont censés s'équivaloir. Prise au pied de la lettre, cette version des responsabilités partagées endosse la fiction de la symétrie des positions de l'État et des pauvres. Autrement dit, derrière la thématique de la relation réciproque se retrouve le mythe de l'égalité des parties dans la relation assistancielle, ce qui ne va pas sans rappeler celui de l'égalité des parties dans la relation salariale[8]. Il existe toutefois une autre version de la thèse des « responsabilités partagées », où la responsabilité individuelle du pauvre est nettement plus saillante que ne l'est le « devoir d'intervention » de l'État :

> « "L'État a la **responsabilité d'accompagner** les prestataires dans leurs démarches vers l'emploi en leur offrant des services adaptés à leurs besoins, **mais ceux-ci demeurent les premiers responsables** de leur cheminement vers l'emploi" a déclaré M. Boisclair. Le ministre a rappelé que **le jeune, tout comme l'ensemble des prestataires, a l'obligation d'entreprendre les démarches pour trouver un emploi convenable. Voilà ce qu'est le principe de réciprocité.** "Nous croyons que les obligations que le gouvernement et les prestataires ont à respecter constituent des éléments essentiels du contrat social de solidarité à la base du régime de soutien du revenu", a indiqué M. Boisclair. Le Ministre a rappelé que **la société a le devoir d'intervenir pour éviter l'exclusion durable** de Québécoises et de Québécois et plus particulièrement de jeunes qui n'ont pas encore développé d'attachement significatif à l'égard du marché du travail. "Avec le parcours individualisé qu'offre Emploi-Québec l'appui aux jeunes prestataires est plus significatif que jamais", a conclu M. Boisclair »[9].

On notera la similitude de vocabulaire avec l'énoncé du gouvernement français expliquant les objectifs du programme TRACE, lancé en juillet 1998, pour les jeunes de 16 à 25 ans « en

difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle » : « Le gouvernement a la volonté d'accompagner vers l'emploi les jeunes qui en sont le plus éloignés. C'est pourquoi il a proposé d'inscrire le programme TRACE dans le programme de prévention et de lutte contre les exclusions, et dans l'article 2 du projet de loi de lutte contre les exclusions, actuellement en discussion devant le parlement »[10]. Derrière ces nuances, on remarquera que, dans la première version de la thèse des responsabilités partagées, lorsque le devoir du pauvre et celui de l'État sont posés comme étant *ex æquo*, on commence le plus souvent par celui du pauvre. Toutefois, au delà de tout cela, on retiendra surtout que jamais l'intégration sociale n'est posée comme un *droit* du pauvre, instituant une créance de la société à son endroit, ce qui est le sens premier de la logique de la dette sociale spécifique à l'insertion.

Une certaine évolution, à tout le moins dans le discours, est à signaler cependant depuis la fin des années 1980. L'obligation de moyens de la part de l'État, ou le devoir de la collectivité face à l'intégration professionnelle des pauvres, était alors implicitement niée, puisque le Québec faisait porter aux prestataires le poids de son propre défaut de conformité, c'est-à-dire son incapacité à offrir, en quantité suffisante, les mesures d'intégration en emploi nécessaires. En effet, c'est le prestataire qui était pénalisé financièrement par le manque de places dans les programmes d'employabilité, cela à travers l'institution d'un « statut de disponibilité », situation transitoire durant laquelle la personne prête à participer à une mesure était placée en situation d'attente, faute de places disponibles pour l'y intégrer; le montant de son allocation était alors réduit et passait donc en-dessous du barème conçu pour le prestataire ayant trouvé une place disponible. La crise financière survenue à Emploi-Québec en 1999 a eu des conséquences analogues pour de nombreux prestataires : les pauvres ont payé la note du non-respect par l'État de ses engagements.

Le cas des jeunes

Les jeunes sont le premier groupe ciblé par la politique québécoise d'assistance sociale. C'est en effet sur cette catégorie de la population allocataire que se sont focalisés les débats les plus intenses concernant l'obligation de la contrepartie et, par conséquent, les exigences de comportement en matière d'intégration en emploi les plus structurées. Or, face aux jeunes, le gouvernement québécois adopte aujourd'hui une approche ambiguë. Tandis que la réglementation concernant l'obligation de participation aux parcours sera mise en application à compter du 1er février 2001 (encadré 8), Solidarité Jeunesse mise, au contraire, sur une approche volontaire de l'intégration en emploi des jeunes. L'ambivalence est encore plus prononcée lorsque l'on observe que la mise en oeuvre de ces deux types d'initiatives reposent sur des réseaux d'intervention, ou des « partenariats », distincts : Emploi-Québec et la Commission des partenaires, pour ce qui est des parcours, les carrefours jeunesse-emploi (CJE), pour ce qui est de Solidarité Jeunesse. En outre, chacune des deux intiatives est impulsée par des ministres différents, la responsabilité d'Emploi-Québec étant entre les mains de Diane Lemieux, celle de Solidarité Jeunesse, entre celles d'André Boisclair, titulaire du ministère de la Solidarité sociale. En noircissant le trait, on a presque l'impression de revivre le double scénario tracé par les deux rapports de 1996 du Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu.

En ce qui a trait à la logique de la réciprocité, mentionnons qu'il ressort du ministère de la Solidarité sociale un discours appuyé en termes de solidarité. C'est dans le cadre de Solidarité Jeunesse, en effet, que l'idée du *devoir* collectif d'insérer les jeunes dans la

communauté est poussée le plus loin dans la rhétorique gouvernementale : « La situation des jeunes qui commencent leur vie adulte à l'assistance-emploi est suffisamment préoccupante pour **nécessiter une mobilisation collective de la société québécoise** en vue du Sommet » (MSS, 2000j).

Ce projet pilote est trop récent pour pouvoir être évalué, au delà des déclarations, à partir des pratiques sur le terrain et de la manière, surtout, dont le gouvernement du Québec intègrera les résultats de son évaluation dans l'élaboration future de ses politiques destinées aux jeunes. Autrement dit, il est trop tôt pour savoir si ce projet aura un impact sur l'approche obligatoire développée surtout jusqu'à présent face à cette catégorie de prestataires. On notera, au passage, le caractère fluctuant de la définition du groupe cible des jeunes, qui varie selon la période ou le programme concerné : 30 ans à la fin des années 1980, pour la fixation des barèmes, 25 ans, quand il s'agit des parcours individualisés, et 21 ans pour Solidarité Jeunesse.

Derrière la neutralité du discours sur les jeunes, il y a la réalité différenciée des femmes. Tout d'abord, les jeunes adultes sont majoritairement des femmes : 57 p. 100 des jeunes prestataires de moins de 25 ans sont des femmes (encadré 12). Une proportion élevée d'entre elles sont des mères seules. Les jeunes femmes sont peu visibles dans le discours sur les jeunes. D'une part, celles qui élèvent des enfants ne sont pas concernées par l'obligation de s'intégrer dans un parcours individualisé, qui ne vise pour le moment, comme nous l'avons indiqué, que les jeunes sans enfants à charge. D'autre part, dans le cadre de l'expérience pilote de Solidarité Jeunesse, les femmes sont nettement sous-représentées. Selon les données les plus récentes concernant la participation au projet, sur l'ensemble des jeunes « pressentis » par les CLE participants, 28 p. 100 sont des femmes, tandis que sur l'ensemble des participants (52 sur 93), 23 p. 100 sont des femmes. D'autre part, 88 p. 100 des participants sont des personnes seules (MSS, 2000i). Le prestataire concerné par Solidarité Jeunesse, au sein de la population allocataire des jeunes, est donc le jeune homme considéré, du point de vue administratif, comme une personne seule. Autrement dit, dans les faits, l'orientation volontaire expérimentée à l'heure actuelle par le gouvernement québécois ne vise pas surtout les jeunes femmes. Il est vrai que Solidarité Jeunesse comporte, depuis peu, un volet destiné aux femmes (Ma place au soleil). Il reste à voir si ce projet bénéficiera d'investissements suffisants de la part du gouvernement pour se développer davantage et faire vraiment la différence pour les jeunes mères vivant seules avec leurs enfants. Comme le préconisaient les chercheuses du CSF : « Il faut donc souhaiter que les projets retenus (par Solidarité Jeunesse) seront accessibles tant à la clientèle féminine que masculine et qu'ils seront adaptés aux besoins particuliers des femmes, s'il y a lieu. Nous espérons également qu'une proportion équivalente d'hommes et de femmes fera partie de cette expérimentation volontaire » (Desrochers, Lepage, Moisan, 1999, p. 12).

Le Nouveau-Brunswick a, pour sa part, emprunté deux voies dans ses programmes d'intégration en emploi, misant tour à tour sur les incitations et les obligations. Le programme Nouveau-Brunswick au travail et le Projet d'autosuffisance, lequel concerne surtout des femmes, sont volontaires. Inversement, la *Politique pour les jeunes de 1995* repose sur l'approche obligatoire et s'apparente à cette variante du *workfare* américain que l'on a appelé le *learnfare*. On peut également s'interroger, dans cette province, sur l'orientation que suivra le gouvernement à l'avenir si l'évaluation des projets pilotes influence l'élaboration des programmes. La Société de recherche sociale appliqués (SSRA), organisme sans but lucratif

créé en 1992 et chargé de cette évaluation, est étroitement lié à la Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), le pionnier et grand maître d'oeuvre des évaluations expérimentales des programmes américains d'intégration en emploi pour les prestataires de l'aide sociale. Cette étroite collaboration fait en sorte que l'expérience canadienne est suivie de très près aux États-Unis. Comme, de plus, elle s'apparente à certaines initiatives qui ont été mises de l'avant dans ce pays, pour expérimenter une approche alternative à celle de la réforme de 1996 (encadré 27), le projet canadien intéresse de nombreux intervenants. De ce point de vue, le PAS pourrait avoir un effet de rétroaction sur les politiques de supplémentation du revenu menées chez nos voisins du Sud. L'intérêt du gouvernement fédéral pour ces expériences est également confirmé.

Ajoutons que la réforme de 1995 du Nouveau-Brunswick met de l'avant, comme au Québec, la conception des « responsabilités partagées » entre les pauvres et l'État, comme cela ressort du document d'orientation, *Créations de nouvelles options* (MAR, 1993). Le ciblage des jeunes comme catégorie qui se voit imposer des obligations spécifiques est un autre point de convergence à établir avec le cas québécois. Il en va de même en Ontario, qui, avec le programme de *learnfare* LEAP, instauré à l'intention des parents adolescents prestataires, adopte l'approche obligatoire. Toutefois, dans cette province, l'approche est univoque. On ne s'embarrasse généralement pas des nuances. En Ontario, les notions d'obligations de l'État filtrent peu des discours qui se focalisent, sans détour, sur les *devoirs* des pauvres.

Une voie détournée : la modulation et l'abaissement du montant des prestations

L'analyse des droits et des devoirs dans l'assistance serait incomplète si on n'examinait pas également le volet des prestations (en plus du volet des obligations de participation aux mesures). En effet, la politique relative à la fixation des barèmes d'assistance sociale participe directement de la stratégie des pouvoirs publics consistant à inciter les prestataires à quitter l'assistance. Dans ce cas toutefois, on pourrait dire que l'approche est indirectement obligatoire au lieu de l'être ouvertement, comme c'est le cas lorsqu'on utilise le levier de l'obligation de participation. Même si alors on ne peut pas parler d'aide liée en tant que telle, le moyen employé est néanmoins le même : la pénalité financière comme outil privilégié pour provoquer les comportements désirés, c'est-à-dire la sortie de l'aide sociale. La sanction est appliquée indirectement car au lieu de prendre la forme d'une diminution ou de la suppression la prestation, elle se pratique, de façon implicite, par l'absence de relèvement des barèmes ou par leur diminution. Le maintien des prestations à un faible niveau pousse les prestataires vers la sortie. Par exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, alors qu'il hésitait encore à adopter ouvertement l'approche obligatoire, faisait état de cette voie détournée qu'il pouvait emprunter pour atteindre ses objectifs :

> « L'une des solutions de rechange envisagée consiste à s'assurer que le niveau des prestations sera déterminé, entre autres critères, en fonction de la participation des clients aux possibilités de formation et d'emploi. Le gouvernement reconnaît qu'une participation entièrement obligatoire n'est peut-être pas une orientation pertinente à court terme. Toutefois, dans le cadre de l'arrangement proposé entre le client et le gouvernement, les deux parties seront exhortées à s'acquitter de leurs responsabilités » (MAR, 1993, p. 19).

Dans cette province, les barèmes ont été ajustés en fonction de la participation aux mesures d'intégration en emploi. Il en a résulte une précarisation accrue de la situation des femmes touchant l'assistance sociale. Ainsi, les femmes seules qui acceptent de prendre part à des mesures voient leur prestation d'assistance augmenter, alors que celles qui s'y refusent perdent un partie considérable de leur aide (qui passe de 260 à 50 dollars par mois). De la même manière, les mères seules âgées de moins de 18 ans qui participent à une mesure d'employabilité reçoivent une allocation de 700 dollars mensuellement, comparativement à 300 dollars pour celles qui sont classées dans le groupe des « non-participants »[11]. Ainsi, au lieu d'intervenir *ex post*, on agit *ex ante*.

Au Québec, le gouvernement a emprunté la même stratégie quand, à la fin des années 1980, il modulait le niveau de l'aide en fonction de l'« aptitude au travail » et de la participation aux mesures d'intégration en emploi. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous analyserons la coutume assistancielle. Qu'il suffise d'indiquer, pour le moment, que cette stratégie a considérablement appauvri les personnes classées comme étant « aptes au travail » et, parmi elles, un nombre considérable de femmes (tableau 13). Cette voie indirecte d'action politique, consistant à agir sur le montant de l'aide pour pousser les prestataires vers la sortie, a de nouveau été empruntée, dans les années 1990, avec la mise en oeuvre des ajustements visant une « meilleure équité » entre les prestataires de l'assistance et les salariés à faible revenu. Les ajustements réalisés se sont opérés sur deux plans : diminuer la protection offerte aux prestataires de l'assistance sociale et améliorer celle qui était destinée aux salariés à faible revenu, de manière à inciter les premiers à gagner les rangs des seconds. On a vu également que des réformes qui peuvent être considérées comme des avancées au niveau social (politique familiale, régime public d'assurance-médicaments) se sont soldées par une détérioration du niveau de vie des femmes touchant l'assistance-emploi. Le traitement de la pension alimentaire est venu ajouter à la baisse de revenu subie par les prestataires.

En Ontario, le trait marquant a été la très grande variabilité des niveaux d'aide. La diminution forte et subite du montant des prestations d'assistance sociale décidée, en 1995, par le gouvernement Harris, après que le gouvernement précédent les ait lui-même fortement relevées, rappelle les États-Unis du début des années 1990, quand plusieurs États avaient choisi de diminuer, en termes réels ou même nominaux, le montant de l'AFDC. Jamais toutefois, à notre connaissance, la baisse n'avait été si brutale. Dans la détermination des barèmes cependant, une différence importante demeure par rapport aux États-Unis : la règle du plafonnement familial, qui est pratiquée par plusieurs États américains et qui a été incorporée dans la réforme de 1996, n'est pas appliquée au Canada. Au Québec, le rapport Fortin-Séguin (1996, p. 57) affirmait à ce sujet : « La prise en compte de la présence des enfants dans le calcul des besoins essentiels d'une famille est absolument nécessaire et ne doit pas être remise en cause ».

La coutume assistancielle : la coutume du mérite ou la coutume de la solidarité

L'assistance sociale au Canada est, comme aux États-Unis, dominée par une *coutume du mérite*. Dès la période de la colonisation, cette dernière prend forme, surtout au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, provinces marquées par le modèle traditionnel anglais des lois sur les pauvres. Cette *coutume* évolue jusqu'à nos jours, où elle se vérifie de

nouveau par l'orientation qu'emprunte l'aide liée. Les nouvelles *règles* de la réciprocité perpétuent donc, sous de nouvelles formes, une *coutume du mérite* assistancielle bien présente à travers l'histoire. De plus, autre ressemblance avec les États-Unis, au Canada, la *coutume du mérite* a une dimension de genre qui est particulièrement saillante et qui est attribuable au caractère catégoriel net de la structuration des politiques d'assistance sociale, le fait que l'assistance sociale ait été instituée en isolant diverses catégories de pauvres, dont les mères seules avec enfants.

Ainsi, au moins quatre constats se dégage l'analyse historique. Premièrement, les représentations de la pauvreté, au Canada, s'élaborent davantage en termes de déviance imputée aux pauvres que de dysfonctionnements de la société. Deuxièmement, l'imposition de contreparties de travail aux pauvres employables est présente tout au long de l'histoire des politiques d'assistance sociale canadiennes. Troisièmement, le clivage « méritant/non méritant » est un trait fondamental de l'*institution* assistancielle canadienne. Quatrièmement, pour comprendre la place des femmes, il faut se tourner surtout vers la famille parce que, d'une part, les femmes brillent par leur absence dans les formes conventionnelles de mise au travail des pauvres (comme les travaux publics engagés durant la Crise), et, d'autre part, parce que, historiquement, la sphère de régulation assistancielle de la pauvreté prend surtout appui, dans leur cas, sur l'institution de la famille, régulant celle de l'emploi seulement de manière indirecte. En somme, les *règles* par lesquelles cette *coutume du mérite* assistancielle s'est appliquée ont évolué dans l'histoire. Elles ont aussi emprunté des formes différentes pour les femmes.

La prééminence de la problématique du genre que nous avions déjà observée dans l'assistance américaine ressort aussi dans les cas canadien, québécois et ontarien[12]. Aux États-Unis, l'assistance est fortement marquée par le fait que les *devoirs* imposés aux pauvres s'élaborent en fonction de *règles* sexuées. Pour les hommes, la *coutume* du mérite renvoie à l'obligation du travail salarié. Pour les femmes, elle régule l'obligation relative au travail domestique, durant la plus grande partie de l'histoire, et, à l'étape du *workfare*, celle qui est relative à l'emploi. Au Canada, nous avons observé la même prévalence d'une *coutume du mérite* assistancielle différenciée selon le sexe, même si ses formes diffèrent à partir des années 1960. Les interventions de l'État, comme aux États-Unis, passent par des programmes catégoriels, par lesquels l'aide publique cible étroitement des groupes spécifiques, en particulier les mères seules. Les programmes d'aide aux mères nécessiteuses sont promus, dans les deux pays, par des groupes de femmes au nom de la même idéologie maternaliste, mettant de l'avant le caractère méritoire de la contribution des mères élevant les enfants. Le Canada s'inspire directement de l'expérience américaine, puisque les programmes apparaissent plus ou moins à la même période, mais un peu plus tôt aux États-Unis. Enfin, comme dans les programmes américains, la *coutume du mérite* se reconnaît au Canada à travers la règle du « foyer convenable », qui, comme dans le cas des *règles* construisant l'employabilité, contrôlait un *devoir* s'appliquant, non pas au travail salarié, mais au travail domestique. Comme pour les *règles* construisant l'employabilité, la *règle* du « foyer convenable » visait à susciter des comportements convenables pour que les prestataires puissent s'acquitter de leur obligation sociale, en l'occurrence, non pas le travail salarié, mais celui de s'occuper des enfants. Pour ce faire, elle comportait un jugement précis sur les règles de conduite témoignant de l'aptitude à exercer correctement ce rôle,

avec le « test de moralité » se surajoutant au « test de revenu ». Imposant un devoir dans l'assistance, la *règle* du « foyer convenable » ressortait bien de la *coutume du mérite*. Tout comme pour l'employabilité s'établissait ainsi une classification des mères pauvres qui permettait de distinguer, parmi les mères seules, celles qui « méritaient » une aide financière de l'État.

Le Québec a, plus tardivement que la plupart des autres provinces canadiennes, adopté un programme d'aide aux mères nécessiteuses qui correspondait, comme ailleurs, à une *coutume du mérite* différenciée selon le genre. Au Québec, l'inspiration de la loi de 1969 se rapproche davantage de la *coutume de la solidarité*, avec l'affirmation claire d'un droit à l'assistance énoncée dans le rapport Boucher, lequel influencera également, mais à un degré moindre, le Canada, au moment de l'instauration du RAPC. Quant à l'Ontario, la coutume du mérite paraît avoir été singulièrement persistante : du programme d'aide aux mères seules, elle se perpétue dans la « hiérarchie du mérite » reconnue et soulignée dans le rapport *Transitions* de 1988 (encadré 17), pour ressurgir encore différemment dans les pratiques actuelles. L'espace est donc réduit pour une vision en termes de droits sociaux. De ce point de vue d'ailleurs, le rapport *Transitions* n'en est que plus exemplaire (Ontario, 1988).

Enfin, l'institutionnalisation de traitements différenciés pour les pauvres, découlant d'une catégorisation des prestataires selon leur employabilité présumée, comme l'a fait le Québec à la fin des années 1980 et l'Ontario avant lui, ressort directement de la *coutume du mérite*. La réforme du Nouveau-Brunswick ressemble au schéma de catégorisation appliqué au Québec ou en Ontario. Un paradoxe doit être souligné. C'est dans la province que l'on pourrait penser être celle qui, par sa *coutume* assistancielle inspirée de l'Angleterre, a le plus intégré le principe de la contrepartie exigible des « pauvres non méritants » que le langage sur la catégorisation des pauvres est le plus feutré, le moins direct. En effet, les deux groupes d'allocataires décrits dans les documents ministériels (DRH-NB, 1994a, 1994b) (l'énoncé de politique ou la politique d'assistance sociale de 1994) répondent tout à fait aux caractéristiques de ce qui est appelé ouvertement, dans d'autres provinces, au Québec ou en Ontario par exemple, les « aptes au travail » et les « inaptes au travail ». Toutefois, au Nouveau-Brunswick, la distinction n'est pas clairement présentée en ces termes.

Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste

Le Québec est définitivement plus près des États-Unis par son approche catégorielle. L'aide liée est appliquée de façon inégale. Ainsi, une panoplie de traitements sont institués par catégories, selon le groupe d'appartenance, celui des jeunes, celui des mères seules avec un enfant de moins de cinq ans, celui des les personnes âgées de 55 ans et plus, qui font face à des obligations systématiquement différentes. La sélection des prestataires correspond ainsi au modèle de tri à l'employabilité en amont, typique du *workfare* et de la *coutume du mérite* qui le traverse. Ces règles de tri sont particulièrement importantes pour comprendre comment s'opère la construction sociale de l'employabilité des femmes. Car l'approche catégorielle, appliquée à la délimitation des obligations liées à l'emploi dans l'assistance, repose, en bonne partie, sur les règles mouvantes relatives à l'âge des enfants dont les femmes ont la charge.

L'employabilité des mères seules recevant l'assistance-emploi est le résultat de l'action conjuguée de l'évolution de l'emploi des femmes et de l'évolution de la famille. Deux critères discriminants ressortent, comme aux États-Unis, de ce processus de ciblage des obligations selon l'employabilité (tri en amont) : l'âge des enfants et le sexe des prestataires. Nous avons déjà évoqué comment la dualité femme/enfant est porteuse d'ambivalence face au traitement des familles monoparentales dans l'assistance sociale en raison de la coexistence de deux images opposées (adulte non méritant/enfant méritant). Cette attitude, profondément ancrée donc dans la *coutume du mérite*, va de pair avec le fait que la frontière s'est progressivement déplacée, pour ce qui est de la définition de la mère « méritante », en fonction de l'âge de ses enfants. Au Canada, le processus s'est opéré dans l'histoire, abaissant graduellement l'âge de l'enfant permettant à la mère d'être exemptée des obligations liées à l'emploi. Néanmoins, ce processus se déroule également dans l'espace : aujourd'hui, la norme n'est pas la même dans toutes les provinces canadiennes, tout comme elle diffère d'un pays à l'autre. Ces différences nationales sont en partie explicables par les variations de l'emploi des femmes.

Au delà d'une configuration de devoirs différenciée selon les différentes catégories de prestataires, la modulation du montant des prestations selon l'aptitude au travail et, ensuite selon la participation aux mesures, est également une approche étrangère à la logique d'inspiration universaliste qui prédomine en France. La division aptes-inaptes ravive directement la division entre les « bons pauvres » et les « mauvais pauvres ». De fait, les changements apportés à la structure des barèmes, à la fin des années 1980, au moment où est instituée formellement la séparation entre les prestataires « aptes au travail » et « inaptes au travail », ont pour effet de fortement pénaliser une proportion élevée des prestataires, en l'occurrence les personnes âgées de 30 ans et plus, classés dans la première catégorie et qui ne participent pas à une mesure de préparation ou d'intégration en emploi. Inversement, les personnes « inaptes au travail », sont, elles, favorisées puisqu'elles se voient accorder une hausse de barèmes (tableau 12). En cela, il y a incontestablement institution d'un système d'assistance sociale à deux vitesses, fondé sur la *coutume du mérite*. En outre, la réforme est à peu près neutre, du point de vue budgétaire, ce qui signifie que l'amélioration de la situation des uns est « financée » par la détérioration de la position des autres : « Les augmentations de coûts découlant de la parité accordée aux jeunes et de la hausse pour les personnes handicapées ont été compensées par la concentration des clientèles dans la catégorie des « non-participants », dont le barème fut sensiblement abaissé » (Fortin, Séguin, 1996, p. 23). Le réalignement du système s'est donc effectué, au bout du compte, sur la base d'un transfert de fonds des « mauvais pauvres » vers les « bons pauvres ». La réforme de 1997 maintient, en bonne partie, le découpage antérieur, avec la reconduction de cette structure duale.

Spécifions que les disparités de traitement ne sont pas inexistantes en France, à la différence près que ces disparités se vérifient, non pas entre les catégories de la population, mais au sein des mêmes catégories de population. Par exemple, les personnes en chômage sont indemnisées par l'assurance-chômage (qui comprend elle-même deux volets distincts) ou par le RMI; les familles monoparentales sont aidées par l'allocation de parent isolé (API) ou le RMI; les personnes handicapées peuvent recevoir l'allocation pour adulte handicapé ou le RMI. Cette situation, qui traduit une certaine incohérence dans le traitement de la pauvreté,

s'explique par la structuration du système d'assistance sociale national, c'est-à-dire le fait que le RMI se soit ajouté à un système préexistant de minima sociaux, celui-ci étant toujours en place. Cette situation est bien différente de la logique du mérite qui se traduit, pour sa part, par des traitements différents entre les groupes de la population, selon le niveau de mérite associé à chacun d'entre eux en fonction des normes sociales en vigueur concernant leur employabilité respective. Reste le cas des jeunes : les personnes de moins de 25 ans, sans enfants à charge, ne sont pas couvertes, en France, par le régime assistanciel « général », c'est-à-dire le RMI. La comparaison avec le Québec pour ce groupe est donc malaisée. Toutefois, la France a élaboré, à l'intention des jeunes de moins de 25 ans, un ensemble de mesures d'insertion sociale et professionnelle (mesures de formation, emplois-jeunes, parcours individualisés, services d'hébergement et de subventions aux repas pour les étudiants de niveau universitaire, etc.) qui n'a pas son pendant au Québec.

La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale

Au Canada et au Québec, l'intégration sociale des prestataires de l'assistance, qui se dégage de la conception des mesures d'intégration en emploi, est de nature professionnelle. Les activités proposées aux prestataires sont, en effet, axées sur l'intégration immédiate en emploi, la préparation à l'emploi (mesures d'éducation et de formation), l'immersion en entreprise (stages), le travail communautaire, etc. Dans tous les cas, les activités sont liées à l'emploi ou y préparent.

L'approche de l'intégration professionnelle la plus radicale est celle de l'Ontario. Dans le cadre du programme Ontario au travail, cette province a adopté l'approche que privilégient les États-Unis depuis la réforme de 1996 : celle qui donne préséance au travail *(Work-First Approach)*. Le Québec n'a pas non plus adopté la perspective de l'insertion sociale. Le cas québécois offre ici un bel exemple d'effet de rhétorique, car le Québec utilise l'expression d'« insertion sociale » dans la dénomination de ses activités. Or, derrière une même expression, existe ici des réalités dissemblables : l'« insertion sociale », dans le vocabulaire d'Emploi-Québec, signifie l'insertion dans des organismes communautaires, par le biais, par exemple, de subventions salariales. Cela ne correspond pas à la définition qu'en retient la France. Il s'agit bien d'une distorsion de sens : le terme est définitivement emprunté à la France, mais la définition retenue se rapproche de la conception de l'intégration typique au *workfare*.

La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille : la préséance de la famille ou de l'emploi

Comme en France, le modèle de réciprocité québécois est, de façon dominante, ancré dans l'emploi. À ce point de vue, il correspond au modèle de l'insertion. En effet, le prestataire est d'abord un chômeur ou une chômeuse qui, soit n'a pas eu accès, soit a épuisé ses droits à l'assurance-chômage (encadré 6). Aggravation du chômage d'insertion pour ce qui est des plus jeunes, dans le premier cas, ou accentuation du chômage de longue durée pour les plus âgés, dans le second cas, tels sont les phénomènes premiers, auxquels il faut ajouter la diminution des protections offertes par le régime canadien d'assurance-chômage, qui expliquent le gonflement du nombre de prestataires des années 1980 jusqu'à tout récemment.

La préséance de la thématique de l'emploi dans les entrées à l'assistance explique aussi, inversement, la diminution radicale du nombre de prestataires touchant l'assistance-emploi qui a été enregistrée ces dernières années : en août 2000, au Québec, on dénombrait 378 115 ménages touchant l'assistance-emploi, une baisse de 4,8 p. 100 par rapport à août 1999 et une baisse de 23 p. 100 en trois ans (MSS, 2000h).

Le Québec est une société de chômage élevé et ce, depuis plus longtemps encore que la France. La situation de l'emploi y a donc été déterminante pour comprendre l'apparition de l'aide liée. Le processus qui est intervenu est celui qui a été décrit dans le cas français : l'employabilité des entrants à l'assistance, des chômeurs privés de couverture assurancielle, a mené à la transformation de cette institution. Cette même dynamique est encore prédominante : par exemple, en août 2000, 42,5 p. 100 des nouvelles admissions à l'assistance-emploi était le fait de chômeurs ayant une protection nulle ou insuffisante de l'assurance-emploi (encadré 14). Le passage de l'assurance-emploi à l'assistance sociale a donc eu l'effet direct de dégrader fortement les *statuts de sécurité économique* institués dans le cadre de la prise en charge collective des risques sociaux. Cette substitution de la logique de l'assistance sociale à celle de l'assurance sociale, face au risque de chômage, a beaucoup affecté les femmes : le durcissement de l'assurance-chômage a surtout touché les salariés précaires, dont elles représentent une part disproportionnée, et les entrants-réentrants en emploi, dont elles forment également une grande proportion.

Comme le RMI, l'assistance sociale est ainsi devenue, au Québec, un système d'indemnisation-chômage de deuxième ordre : l'« assistance-emploi » étant la version déqualifiée de l'« assurance-emploi ». De plus, comme en France, la famille intervient en second lieu dans l'explication de la dynamique de la pauvreté, et concerne alors les femmes : les trajectoires sont différenciées selon le sexe, les entrées à l'assistance survenant à la suite d'une rupture conjugale étant un profil typiquement féminin : « Contrairement aux hommes, la perte du conjoint, constitue, pour les femmes, une cause importante de la venue à l'aide sociale même si, pour les deux, la perte d'un emploi demeure le motif principal » (Lepage, Martel, 1997, p. 21). À ce point de vue, la construction sociale de l'employabilité des prestataires de l'assistance-emploi s'apparente à celle qui s'observe dans le cas du *workfare*, par l'influence directe jouée par les mutations de la famille et, en particulier, l'accroissement de la monoparentalité.

Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle

Les activités d'intégration professionnelle offertes aux prestataires au Québec les maintiennent surtout dans le statut déqualifié d'« assistés » plutôt que de leur donner accès à un statut de salariés. À cet égard, on est donc plus près du modèle du *workfare*. Quant au service public de l'emploi, son mode d'organisation lui donne une nature hybride, empruntant, à la fois, aux traits des politiques de la France et des États-Unis.

Dans l'ensemble, avant la dernière réforme québécoise, « les participants ne peuvent bénéficier de la grande majorité des lois en vigueur dans le domaine des relations de travail[13], et ce, même si dans les mesures de réinsertion les plus importantes, les participants doivent fournir une prestation de travail » (Dufour, 1996, p. 183). Mis à part le programme Programme d'aide à l'intégration en emploi (PAIE), mesure d'emploi subventionné, « le bénéficiaire qui participe

aux mesures gouvernementales ne peut espérer être considéré comme un salarié au sens des principales lois (...) » (Dufour, 1996, p. 261). La dernière réforme est venue changer en partie cette situation, en améliorant l'accès aux protections découlant des lois du travail.

Le service public de l'emploi du Québec possède des traits qui l'apparente à la fois au système français et au système américain. D'une part, il est d'une ampleur qui est sans commune mesure avec ce qui existe ailleurs au Canada et, plus largement, en Amérique du Nord. La « politique active du marché du travail » québécoise (avec Emploi-Québec, la Commission des partenaires et le réseau des CLE, en lien avec les structures de développement régional et local) est originale et ambitieuse. C'était déjà le cas de la politique de main-d'oeuvre intégrée, qui commençait à prendre forme avec la SQDM. À cette période, la *Loi sur la formation professionnelle* représentait déjà une institution novatrice en Amérique du Nord, directement inspirée des expériences européennes, en particulier de celle de la France. Sous l'angle de ses préoccupations par rapport à l'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre, le Québec ressemble à la France. Cependant, l'étroite proximité du service public de l'emploi avec l'assistance sociale le rapproche sans contredit du cas américain. Le fait que le cadre institutionnel de la politique de l'emploi, soit l'institution de l'assistance québécoise, lui imprime une orientation singulière, qui limite son pouvoir d'expansion, la nature de ses interventions et, par là-même, sa capacité à permettre aux femmes de sortir de la pauvreté.

Comme aux États-Unis, on peut en effet parler d'un relatif enfermement des services publics de l'emploi dans la sphère assistancielle. Au lieu que ce soit la culture de l'emploi qui infléchisse celle de l'aide sociale, conformément aux visées des défenseurs du guichet unique, c'est la culture de l'aide sociale qui infléchit celle de l'emploi. Le Québec n'a pas choisi de confier la responsabilité première de la politique de l'emploi à un organisme indépendant, comme l'était, par exemple, l'ancienne SQDM. Le gouvernement du Québec a plutôt choisi d'intégrer la politique active du marché du travail à un ministère, tout d'abord celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale, devenu ensuite le ministère de la Solidarité sociale. Des raisons budgétaires ont, une fois de plus, motivé les décisions du gouvernement, comme l'indique le président de l'Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec, M. Gérald Ponton (2000, p. B1) : « On nous a expliqué que notre solution coûtait 80 millions de dollars de plus en effectif budgétaire ». Au lieu de mettre sur pied un réseau de services publics de l'emploi autonome, marqué par une culture de prévention du chômage et d'intégration en emploi (adaptation et maintien en emploi par le développement de la formation continue, le reclassement, etc., insertion en emploi par une expertise spécifique en matière de services aux entreprises, facilitant, de ce fait, l'aménagement de passerelles vers l'entreprise), le Québec a choisi d'intégrer les nouveaux services à un ministère et, de surcroît, à un ministère dominé par une culture de l'assistance sociale. Il a ainsi confié la politique de main-d'oeuvre à une institution dominée par une culture de contrôle qui, par sa nature, est étrangère à une culture orientée vers l'emploi et dont le personnel possédait une expertise spécifique à la gestion des problèmes de l'aide sociale[14]. De ce fait, Emploi-Québec « a perdu une bonne part de l'expertise de la (...) SQDM, voire de DRHC, en matière de services aux entreprises et de partenariat, ce qui a eu des conséquences déplorables », notamment la « désaffection des employeurs » (CSN, 2000, p. 2). En outre, intégré à un ministère dont la fonction première était de gérer les budgets de l'aide sociale, cela dans un contexte marqué par la lutte contre le déficit, les préoccupations premières ont

été de réduire les coûts afférents à l'assistance plutôt que d'élaborer une véritable politique de la main-d'oeuvre dans laquelle une stratégie de services d'intégration en emploi de qualité pour les prestataires de l'assistance sociale aurait eu sa place :

> « Surtout préoccupé par le volet sécurité du revenu de sa mission, le ministère de la Solidarité sociale consacre la majeure partie de ses travaux à cette clientèle et à une réduction des coûts inhérents à cette dernière. En matière de main-d'oeuvre, la problématique de l'insertion en emploi des prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail, notamment pour soulager les coffres de la sécurité du revenu, prédomine dans les préoccupations du ministère » (CSN, 2000, p. 2).

Aux États-Unis, le fait que la politique de la main-d'oeuvre ait été associée à la « gestion des pauvres » a fortement contribué à la perte de crédibilité de ce type d'intervention auprès de la population en général, constituant un obstacle majeur à l'élaboration d'une véritable politique de l'emploi dans ce pays. Les femmes pauvres ont été les grandes perdantes de cette situation.

Au Québec, les interventions continuent de cibler les prestataires de l'assistance sociale. Ainsi, Destination emploi concerne exclusivement ce groupe. Un traitement différencié est donc encore aménagé aux prestataires de l'assistance. Par comparaison, donnons l'exemple du programme français Nouveau Départ, parcours individualisé pour les chômeurs de longue durée. Ce dernier ne cible pas exclusivement les bénéficiaires du RMI et l'ANPE, organisme public indépendant, en est l'unique maître d'oeuvre. Le principe du guichet unique est aussi mis à mal par l'existence de deux réseaux parallèles, celui qui est mis en place à partir d'Emploi-Québec et celui qui se solidifie maintenant dans les CJE. Depuis la création d'Emploi-Québec, en avril 1998, ces deux structures cohabitent malgré le chevauchement de leurs missions. Le recentrage de la mission d'Emploi-Québec a aussi dénaturé le projet du guichet unique, appauvrissant également la nature des services offerts aux femmes. Le choix qui a consisté à privilégier des mesures de courte durée[15] risque d'avoir un impact important sur les femmes touchant l'assistance. En effet, pour celles-ci, l'accès à des mesures d'éducation et de formation adaptées et de longue durée est essentiel pour pouvoir occuper des emplois permettant de sortir de la pauvreté (encadré 15).

Il y a enfin le problème du manque de services aux femmes « sans chèque », c'est-à-dire celles qui demandent des services d'intégration en emploi au « guichet unique » d'Emploi-Québec, mais qui n'émargent pas aux budgets gérés par cet organisme au titre du soutien du revenu (assistance sociale) ou du remplacement du revenu (assurance-emploi). Derrière cette dénomination des « sans chèque » se retrouve des prestataires aux profils variés : des salariés licenciés ayant épuisé leurs droits à l'assurance-emploi (et d'admissibilité aux mesures actives), des femmes non admissibles à l'assistance sociale, mais qui souhaitent profiter des mesures actives, des jeunes, etc. Les femmes « sans chèque », qui sont souvent des travailleuses à statut précaire, ont été atteintes par les choix d'offre de services d'Emploi-Québec. Elles n'ont pas réussi, jusqu'à présent, à participer à de nombreuses mesures d'intégration en emploi, malgré leurs besoins en ce sens. Cette situation peut s'expliquer par le fait que, compte tenu

des critères d'économies budgétaires qui ont dominé la gestion de l'offre de services dans cet organisme, ce groupe était défavorisé : l'offre de services en leur faveur n'avait pas pour effet de diminuer les budgets de l'aide sociale et comme souvent les coûts n'étaient pas pris en charge par les budgets du gouvernement fédéral, elles n'occasionnaient que des coûts additionnels. Selon une logique comptable, on s'explique donc que ce groupe ait reçu peu de services, même si du point de vue de l'amélioration de l'« employabilité », la chose est insensée.

Ces développements aboutissent à un autre résultat de notre analyse, concernant, cette fois-ci, le problème de l'obligations de moyens de la part de l'État. Lorsque de nouvelles conditions de comportement sont instituées dans l'assistance, une obligation de moyens — un nouveau *devoir* — est créé pour la société et, en particulier, l'État : celui de mettre en oeuvre les programmes (ou les emplois) qui permettront aux prestataires de s'acquitter de leur obligation. Parmi nos questions de départ, nous nous demandions s'il existait des traits communs à l'ensemble des configurations nationales. Sur le problème de l'obligation de moyens, nous répondons par l'affirmative. Notre étude sur les États-Unis et la France nous avait permis de mettre en évidence une contradiction fondamentale au niveau de l'intervention de l'État dans l'application de la philosophie des « politiques actives » au champ de l'assistance sociale : jamais l'implication financière de l'État n'est à la hauteur des objectifs affichés, que ce soit dans le cadre du *workfare* ou de l'insertion. Il s'agit donc d'un trait inhérent à chacun des modèles de réciprocité que nous avons étudiés, car nous arrivons au même constat dans le cas du Canada. Si nous avons surtout, dans les pages précédentes, relevé les contradictions existant entre le discours et la pratique au Québec, il en va de même pour les autres provinces que nous avons étudiées. En Ontario où, comme aux États-Unis, le *workfare* est clairement l'approche privilégiée, avec ses injonctions vigoureuses visant à forcer les prestataires « aptes au travail » à travailler, les moyens n'ont pas non plus suivi les discours. « C'est la première fois que nous avons respecté notre objectif annuel en matière de placements depuis que le programme de travail obligatoire est devenu loi, il y a de cela trois ans » (MSSC, 2000a) affirmait-on récemment. Ajoutons toutefois qu'en Ontario, il est très difficile d'obtenir des données fiables sur la participation aux activités de *workfare*. Cette contradiction, c'est-à-dire le manque de moyens permettant aux prestataires d'entreprendre une démarche qualifiante d'intégration en emploi, est un obstacle majeur à la mise en oeuvre de politiques améliorant les conditions de vie des femmes pauvres.

La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés

La dynamique de régression qui s'observe au Canada est celle qui est aussi typique du cas américain. Comme aux États-Unis, la régulation de l'emploi détermine celle de l'assistance. En effet, on s'est surtout préoccupé d'équité face aux salariés à faible revenu, considérés comme étant traités défavorablement comparativement aux prestataires de l'assistance sociale. Le Québec ne déroge pas à cette règle. La piètre qualité des emplois a entravé l'amélioration de la situation des prestataires de l'assistance : les bas salaires et la progression du phénomène des travailleurs pauvres (*working poor*) (Ross, Scott, Smith, 2000), facteurs auquel s'est ajouté l'argument du haut niveau d'impôt, ont été les forces d'influence les plus significatives dans la dynamique existant entre l'emploi et l'assistance

sociale. La polarisation sociale et le manque de solidarité entre les « travailleurs pauvres » et les prestataires de l'assistance ont eu les mêmes effets délétères sur la situation des pauvres au Canada qu'aux États-Unis. Si les responsables politiques tirent bénéfice de leur approche dure envers les prestataires de l'assistance sociale, c'est parce que « la population rejette sur le système de l'aide sociale le blâme pour les problèmes auxquels elle est confrontée dans sa propre vie » *[traduction]* (Hagen, Lurie, 1994a, p. xxviii), affirme-t-on au sujet des Américains. La situation est comparable au Canada (Baker, Tippin, 2000) et, bien qu'à un moindre degré, également au Québec.

Dans le cadre de cette dynamique de comparaison des situations relatives des pauvres, on a observé des transferts de revenus entre les diverses catégories de « pauvres non méritants » et les autres. D'abord, parmi les prestataires de l'assistance sociale, entre les « aptes » et les « inaptes », les mauvais et les bons pauvres : on a récompensé les seconds au détriment des premiers. Ensuite, au niveau de la jonction assistance-emploi, entre les prestataires « aptes » et les salariés à bas revenus – les mauvais pauvres et les « pauvres laborieux », bons pauvres par définition – où le transfert de richesses s'est réalisé dans le même sens. Ainsi, en même temps qu'il élevait le niveau de vie des salariés à faible revenu, le gouvernement québécois diminuait celui des prestataires « aptes au travail ». Le principe guidant l'action gouvernementale était à l'effet que l'occupation d'un emploi, quelle qu'en soit la qualité, est préférable à l'assistance[16]. Dans ce cadre, très peu de réflexion a été consacrée à la qualité des emplois, en particulier pour les femmes quittant l'assistance et qui risquent le plus souvent de se retrouver parmi les « travailleuses pauvres ». Même chose en ce qui a trait aux difficultés spécifiques qu'éprouvent les mères seules, qui sont aux prises avec des problèmes aigus de conciliation emploi-famille, et qui, de surcroît, les affrontent dans la pauvreté :

> « Les mères qui gagnent un faible revenu prennent des décisions sur le travail rémunéré en tenant compte de leurs responsabilités familiales et de leurs contraintes économiques. (...) S'attendre à ce que les prestataires fassent la transition vers l'emploi, c'est poser une condition souvent compliquée et risquée pour ces mères faiblement rémunérées et peut parfois engendrer, pour elles et pour leur famille, une perte financière nette. Ces complications, qui ne sont pas systématiquement prises en compte par les décideurs ou les élus, mettent en cause l'insécurité et la faible rémunération associées aux emplois disponibles, la pénurie des postes de formation qui permettent aux travailleuses d'accéder à des postes plus intéressants et les dommages émotionnels que causent les emplois faiblement rémunérés qui ne sont assortis d'aucune perspective de promotion. La reconnaissance de ces circonstances doit forcément s'accompagner de la reconnaissance du fait que certains pères absents ne paient pas les pensions de leurs enfants et que les garderies publiques abordables sont inaccessibles » *[traduction]* (Baker, Tippin, 2000, p. 60).

Sur la question des services de garde, cette citation s'applique davantage au cas de l'Ontario qu'à celui du Québec; en effet, en Ontario, en raison de la faiblesse du réseau des services

de garde, l'approche du *workfare* a de graves répercussions sur les conditions de vie des femmes. Au Québec, l'étendue de la politique familiale change la donne, donnant à ce dernier un caractère distinctif. En revanche, il ne faut pas oublier que la politique familiale québécoise a été instrumentée dans le cadre de la stratégie d'assistance sociale (Rose, 1998)[17], comme l'a été d'ailleurs la politique de main-d'oeuvre. Mais enfin, il demeure que, lorsqu'on se réfère aux cas exemplaires de la France et des États-Unis, la faible efficacité des politiques sociales et familiales au Canada, en regard de l'objectif de la lutte contre la pauvreté des femmes, rapproche ce pays de son voisin du Sud. En effet, en ce qui a trait à l'incidence de la pauvreté des familles monoparentales, le Canada se range près des États-Unis et loin de la France : « La monoparentalité est moins souvent synonyme de pauvreté en France que dans les pays anglo-saxons. Au total, 17 p. 100 des familles monoparentales vivent en dessous du seuil de pauvreté en France, alors que plus de la moitié sont dans ce cas au Royaume-Uni ou aux États-Unis » (Olier, Herpin, 1999, p. 333). Le faible taux de pauvreté des familles monoparentales est dû à « l'importante participation des mères seules au marché du travail, dans des emplois à temps plein, mais aussi à l'efficacité des politiques sociales et familiales » (Olier, Herpin, 1999, p. 333) :

> « Au milieu des années quatre-vingt, la proportion de familles "pauvres" parmi les ménages monoparentaux diminuait de moitié en France sous l'effet des politiques sociales et fiscales, passant de 38 % à 17 %, entre avant et après l'incidence des transferts sociaux, alors qu'au États-Unis ou au Canada, cette incidence était nettement plus faible (la proportion de ménages monoparentaux pauvres passant respectivement de 56 % à 53 % et de 60 % à 48 % » (Olier, Herpin, 1999, p. 333).

Conclusion

Tel que nous l'avions envisagé au départ, la démarche privilégiée au Québec correspond à un modèle hybride, empruntant aux deux modèles du *workfare* et de l'insertion. Toutefois, d'après les critères que nous avons utilisés, la logique dominante du modèle de réciprocité assistanciel québécois est celle du *workfare*. En effet, aux différents niveaux de la relation assistancielle, les caractéristiques du modèle québécois s'apparentent, dans la majorité des cas, à celles du *workfare* plutôt qu'à celles de l'insertion. Ainsi, le thème de la dépendance domine celui de l'exclusion dans la représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance et dans les objectifs assignés aux réformes assistancielles. Même si elle coexiste avec l'affirmation du *devoir* de la société de fournir aux pauvres des moyens d'intégration sociale, la logique de la contrepartie est prépondérante dans la réciprocité assistancielle. La coutume du mérite s'enracine historiquement dans une logique de genre et dans la structure duale du système d'assistance, fondée sur l'aptitude au travail. La relation de réciprocité est appliquée selon une logique catégorielle, avec ses tris et ses classifications qui définissent des traitements différents pour les groupes concernés. L'intégration sociale des prestataires de l'assistance est de nature professionnelle, avec une nette propension au maintien du statut d'« assisté ». Enfin, c'est l'amélioration de la situation des bas salariés et des contribuables qui inquiète surtout les pouvoirs publics, et non celle des pauvres « aptes au travail ». En revanche, la préséance de l'emploi dans l'institution de la réciprocité assistancielle rapproche le modèle québécois de celui de l'insertion. La relation de réciprocité qui émerge de l'analyse du cas québécois a également des traits spécifiques, comme ce mélange de référents relatifs à la solidarité et

au mérite ou encore à la dépendance et à l'exclusion dans la constitution de l'institution assistancielle. Cette spécificité québécoise est encore plus nette quand on compare le Québec à sa province voisine. Car, en Ontario, la question de la nature de la réciprocité est tranchée d'emblée : cette province met en place une approche très apparentée à celle qu'ont adoptée les États-Unis ces dernières années, qui est une version radicale et dure des obligations de travail. Quant au Nouveau-Brunswick, les éléments de comparaison que nous avons fait ressortir ne nous permettent pas, à l'heure actuelle, de situer plus précisément son approche du *workfare* par rapport au Québec et à l'Ontario. Dans tous les cas, les femmes, et particulièrement les mères seules, se retrouvent coincées entre leurs responsabilités familiales et leurs obligations en emploi.

Enfin, nous avons relevé un trait commun à l'ensemble des configurations nationales : la contradiction de l'obligation de moyens de la part de l'État. Nous avons constaté que l'incohérence des interventions publiques (faible financement des mesures d'intégration en emploi, en regard des objectifs affichés, normes de rendement allant à l'encontre de la qualité des services, inadéquation des autres relais de politiques sociales, en particulier l'assurance-chômage, mais aussi la politique familiale en Ontario et au Nouveau-Brunswick) nuit fortement à l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté au Canada et au Québec, tout comme aux États-Unis et en France. Si les incohérences mises à jour dans cette étude sont les mêmes que celles que nous avions relevées précédemment dans les autres pays, une caractéristique spécifique ressort néanmoins du cas canadien : les modalités du partage des compétences en matière d'indemnisation-chômage, qui en divisant la responsabilité des bons risques (assurance-chômage) et des mauvais risques (assistance-chômage) entre le gouvernement fédéral et les provinces respectivement, ont eu l'effet pervers de laminer gravement le *statut économique* d'une fraction importante des chômeurs et chômeuses. La relation de réciprocité qui a été instituée face aux femmes en a été incontestablement profondément marquée.

Notes

[1] Il serait même tripartite, si l'on considère le programme APPORT.

[2] Voir, à ce sujet, les liens avec la politique de l'emploi, plus loin dans ce chapitre.

[3] En août 2000, au Québec, les femmes formaient 51,8 p. 100 des ménages touchant l'assistance-emploi (encadré 12).

[4] Voir, à ce sujet CSF, 2000.

[5] Parmi les motifs sérieux reconnus par la loi 186 pour refuser ou abandonner un emploi convenable, mentionnons « la nécessité de prendre soin d'un enfant ou d'un proche parent » (art. 50). Par cette disposition, la réforme de l'aide sociale est intégrée à la réforme de la santé et des services sociaux.

[6] Les personnes avec contraintes temporaires sont celles : dont l'état de santé les empêche, pour une période d'au moins un mois, de réaliser une activité d'intégration à l'emploi; les

femmes enceintes d'au moins 20 semaines; qui gardent un enfant à leur charge âgé de moins de cinq ans ou qui ne fréquente pas l'école en raison d'un handicap; qui sont âgées de 55 ans et plus; qui sont réfugiées dans une maison d'hébergement pour victimes de violence; qui procurent des soins constants à une personne dont l'autonomie est réduite à cause de son état physique ou mental; qui sont placées en résidence d'accueil; qui sont responsables d'une résidence d'accueil ou d'un foyer d'accueil reconnus à cette fin (MSS, 2000h, p. 6).

[7] Dépliant Destination emploi, ministère de la Solidarité sociale, 2000.

[8] Cette égalité est symbolisée par la représentation théorique orthodoxe en économie de l'égalité entre l'offre et la demande sur le marché du travail.

[9] Gras ajouté. Extrait du communiqué de presse reproduit en annexe (encadré 8).

[10] Circulaire du 1er juillet 1998.

[11] Une partie seulement de l'écart peut être justifiée par des dépenses associées à la participation aux mesures.

[12] Pour le Nouveau-Brunswick, nous n'avons pas pu avoir accès à des documents traitant en détail du programme d'aide aux mères nécessiteuses.

[13] La *Loi sur les normes du travail*, la *Loi sur les décrets de convention collective* et la *Loi sur la fonction publique*.

[14] Nous remercions Diane Bellemare d'avoir fait ressortir ces aspects en entrevue.

[15] C'est du moins ce que tendent à laisser croire les données sur la participation aux mesures actives d'Emploi-Québec. De 1998-1999 à 1999-2000, le nombre de « participations actives annuelles » est passé de 301 362 à 236 642. Alors que les participations aux services d'aide à l'emploi augmentaient de 96 464 à 102 008, les participations à la formation diminuaient de 121 073 à 77 170 (Lemieux, 1999, annexe).

[16] Ainsi peut-on lire, dans le document de présentation de Destination Emploi, que : « Occuper un emploi, même à faible revenu, ça vaut la peine! » (MSS, 2000b).

[17] Selon Ruth Rose (1998, pp. 96, 9), le Québec utilise la politique familiale « comme instrument de contrôle des bénéficiaires de l'aide sociale »; cette dernière « joue le rôle de la carotte qui accompagne le bâton des réductions ».

6. RECOMMANDATIONS

Au chapitre de la formulation des politiques d'assistance sociale ainsi que des pratiques dans ce domaine, nous terminons cette recherche par l'énoncé d'un certain nombre de recommandations de politiques et de suggestions de recherche, qui, selon nous, seraient de nature à améliorer la condition des femmes pauvres.

Recommandations de politiques visant à améliorer la condition des femmes pauvres

1. Réorienter la conception des politiques d'intégration sociale et professionnelle des femmes touchant l'assistance sociale en redonnant à la famille son rôle central, afin de mieux reconnaître les contraintes différenciées des femmes et d'amoindrir les incohérences existant à l'intérieur du système d'incitations et d'obligations issu des autres politiques publiques.

2. Revoir, dans la conception des politiques sociales de sécurité du revenu[1], l'opposition tranchée existant entre les mesures « actives » et les mesures « passives », afin de formuler des politiques qui intègrent les transferts de revenu et les mesures d'intégration sociale et professionnelle de façon complémentaire plutôt que mutuellement exclusive.

3. Réévaluer sur le principe de l'« aide liée » dans les politiques d'assistance sociale, afin de réorienter les interventions dans un sens moins stigmatisant pour les femmes et plus soucieux de l'accompagnement des personnes que du contrôle de leur comportement.

4. Ajouter aux activités professionnelles offertes aux prestataires de l'assistance sociale, des mesures d'« insertion sociale », afin que la démarche d'intégration sociale des femmes s'opère de manière graduelle, lorsque c'est nécessaire, et en fonction de leurs besoins différenciés.

5. Concevoir les programmes en tenant compte de la réalité différenciée des femmes, en élaborant, outre les mesures d'insertion sociale, des cheminements graduels, des activités à temps partiel, des mesures d'éducation et de formation adaptées ainsi que des mesures de soutien et d'accompagnement, qui aideront les femmes à réussir leur démarche d'intégration, cela également en valorisant le travail accompli par les groupes communautaires et les groupes de femmes possédant une expertise dans ce domaine.

6. Créer des mécanismes de renforcement de l'imputabilité de l'État, de façon à mieux garantir le respect de l'« obligations de moyens » en ce qui a trait à l'offre des mesures d'intégration sociale et professionnelle, ainsi que des mesures de soutien (services de garde, aides au transport, etc.), pour les femmes touchant l'assistance sociale; parmi ces mécanismes, on peut penser à l'institution de nouvelles formes de représentation collective dans les lieux décisionnels, à une obligation d'information plus stricte au sujet des fonds publics consacrés aux programmes, du nombre de participants, etc. de la part des ministères et organismes gouvernementaux concernés.

7. Réfléchir à la conception de nouvelles formes de « contrepartie » du côté des employeurs, en termes d'obligations de résultats au niveau de l'emploi, à intégrer aux aides publiques aux entreprises, de manière à garantir que les fonds publics ainsi distribués apportent plus d'avantages collectifs.

8. Développer le champ des « politiques actives » du côté des entreprises, à l'exemple des interventions qui se forgent dans le champ de l'« intermédiation de l'insertion », afin d'aider les employeurs à mieux définir leurs besoins en matière de main-d'oeuvre, de manière à favoriser l'intégration en emploi de populations stigmatisées, dont les femmes prestataires de l'assistance sociale.

9. Revenir à l'idée originale du « guichet unique » au Québec et confier la politique de développement de la main-d'oeuvre à un organisme public et indépendant et dont le mandat serait exclusif.

10. Élaborer des interventions publiques permettant d'accroître le pouvoir des femmes pauvres d'infléchir les décisions qui les concernent, notamment par des mécanismes de représentation collective des chômeurs et chômeuses au sein des organismes de gestion des politiques de sécurité du revenu et de la main-d'oeuvre (commission d'assurance-chômage, service public de l'emploi, etc.), par un meilleur financement public des groupes de défense des personnes prestataires de l'assistance sociale, etc.

11. Cerner les modalités d'élaboration de nouvelles politiques d'emploi et de sécurité sociale, à l'image de ce qui se développe notamment en Europe concernant la thématique des « marchés transitionnels », permettant, à plus long terme, d'inscrire les *statuts économiques* des femmes, en particulier celles qui élèvent seules des enfants, dans l'orbite des institutions « de droit commun », afin qu'elles aient accès à des conditions de vie, pour elles et leur famille, moins dégradantes que celles qui leur sont instituées dans l'assistance sociale.

Suggestions de recherche qui se situent dans le prolongement de notre étude

12. Réaliser une analyse comparative systématique de la conception et la mise en oeuvre des programmes d'aide aux mères nécessiteuses adoptés dans les provinces canadiennes, en comparaison aussi avec les programmes adoptés dans différents États américains.

13. Approfondir l'analyse des liens existant entre ces derniers programmes et les mesures de *workfare* actuelles, afin d'évaluer la signification de la nature des obligations de travail imposées aujourd'hui aux femmes et leur évolution à travers l'histoire.

14. Travailler à l'élaboration d'une problématique féministe de l'exclusion, dans laquelle la pauvreté serait analysée dans la perspective large des inégalités sociales, celles du partage du travail dans la société et de la dévalorisation des activités faites par les femmes (le travail du « prendre soin » ou du *caring*, que ce travail prenne place dans la famille ou en emploi), en lien avec les nouveaux « risques sociaux » qui proviennent des mutations des institutions de la famille et de l'emploi.

15. Entreprendre des évaluations portant sur la mise en oeuvre des mesures d'intégration en emploi dans les provinces canadiennes, afin de mieux comprendre le traitement réel qui est aménagé aux femmes dans ce cadre.

16. Améliorer les outils méthodologiques (analyses longitudinales sur grandes séries ou par études de panel, élaboration de critères qualitatifs pour évaluer les positions des femmes dans la famille et en emploi, etc.) permettant de mieux connaître les trajectoires dans la famille (recomposition familiale) et en emploi des sortantes de l'assistance sociale.

17. Développer la réflexion sur les nouveaux « risques sociaux », comme l'est devenue la rupture familiale, afin de concevoir des programmes d'assurance sociale protégeant les femmes qui se retrouvent seules avec des enfants à charge, comme on l'a fait historiquement pour le « risque chômage ».

18. Étudier les modalités et les répercussions du transfert de responsabilités du programme d'assurance-emploi vers les provinces canadiennes et, spécifiquement, vers le Québec, afin de permettre le développement d'une stratégie unifiée des politiques d'indemnisation du chômage (assurance sociale/assistance sociale) ainsi que d'une politique de main-d'oeuvre orientée vers les besoins des chômeurs et chômeuses, plutôt qu'en fonction de préoccupations budgétaires.

19. Poursuivre les recherches comparatives entre le Canada et les États-Unis, afin notamment d'analyser l'évolution relative de leurs approches de *workfare*.

20. Continuer les recherches comparatives entre le Canada et les pays européens qui, pour certains d'entre eux, développent leurs politiques sociales et leurs politiques d'emploi dans des voies différentes de celles privilégiées par les pays anglo-saxons.

Note

[1] Les politiques sociales de sécurité du revenu comprennent trois formes de transferts : l'assistance sociale, l'assurance sociale et les transferts universels.

7. CONCLUSION

Cette recherche visait à identifier la nature de la configuration assistancielle de *droits et de devoirs* existant entre les femmes et l'État au Canada et au Québec. Il en ressort, dans l'ensemble, qu'il n'y a pas une, mais plusieurs configurations assistancielles de *droits et de devoirs,* selon l'endroit étudié ou selon le sexe et l'âge des prestataires. Ainsi, l'approche de la réciprocité adoptée au Québec est différente de celle existant, par exemple, en Ontario, tout comme les obligations imposées depuis l'assistance diffèrent entre les hommes et les femmes, ou encore, entre les différentes « catégories » de femmes. Les politiques publiques instituent ainsi des traitements différents, à partir des classements qui y sont établis. Cela dit, à partir des cas du Québec et de l'Ontario, nous concluons que le Canada évolue à présent dans la voie du *workfare*, avec toutefois diverses variantes.

Société nord-américaine francophone imbibée d'une culture française, le Québec ne déroge pas non plus à sa spécificité en matière d'assistance sociale. Empruntant à la fois à l'approche française et à l'approche américaine, la configuration hybride du modèle québécois de réciprocité assistanciel est certes assez unique, mais penche définitivement du côté du *workfare,* qui en constitue la logique dominante. Cependant, quand on compare le Québec à l'Ontario, où les discours et certaines interventions empruntent un tour nettement dur à l'endroit des pauvres recevant des transferts de l'État, on constate que les provinces se démarquent clairement l'une de l'autre. La relation entre l'État et les pauvres « aptes au travail » touchant l'assistance en Ontario emprunte la voie non seulement du *workfare*, mais une « version dure » de ce dernier. Par comparaison, le Québec en a une « version douce ». Cependant, pour pousser plus loin l'analyse, il faudrait étudier la mise en oeuvre des mesures, à partir d'enquêtes approfondies sur le terrain.

Du point de vue des conditions de vie des femmes pauvres, il n'est pas indifférent de constater que les cas canadien et québécois sont davantage appariés à la logique de réciprocité du *workfare*, plutôt qu'à celle de l'insertion. Car, si la logique de l'insertion correspond au renforcement de la structure des droits sociaux, celle du *workfare* équivaut à son démantèlement progressif. À cet égard, la réforme de 1996 survenue aux États-Unis témoigne avec éloquence de ce que le *workfare*, lorsqu'il est poussé à son extrême, est bel et bien synonyme d'une dégradation profonde des garanties collectives instituées dans l'assistance, pour protéger les individus contre les risques sociaux. Inversement, la loi cadre contre les exclusions adoptée en France représente une nette volonté politique d'étendre les protections collectives concernant les « exclus ». La conception de « politiques d'assistance actives » peut ainsi obéir à des logiques d'intervention face aux pauvres extrêmement différenciées.

Nous avons vu ensuite que la réciprocité est différenciée selon le sexe, en raison de l'ancrage des femmes dans la famille. Sur ce point, l'ensemble des provinces canadiennes se rejoignent. Historiquement, la réciprocité assistancielle pour les femmes a régulé les obligations de travail dans la famille et, ce faisant, indirectement, dans l'emploi. Aujourd'hui, les pressions se cumulent pour que l'assistance régule davantage les obligations de travail en emploi, à la suite de la mutation de la famille et de l'emploi féminin. Le problème toutefois, c'est que l'esso[illegible] de

l'emploi des femmes ne s'est pas accompagné de la mutation du partage des responsabilités familiales qui aurait dû lui correspondre. Les femmes sont donc aujourd'hui mobilisées de toutes parts, leur citoyenneté active, c'est-à-dire leur contribution à la richesse collective, se jouant implicitement dans la sphère de la famille, en même temps qu'explicitement dans celle de l'emploi.

Dans une société salariale, le mode prépondérant de relation sociale régulant la distribution du revenu est fondé sur une relation « contribution-rétribution ». Autrement dit, le « droit au revenu » repose principalement sur la contribution de travail de son titulaire : le travail salarié contre rémunération, dans la relation salariale, la cotisation sociale contre l'assurance sociale, dans la relation assurancielle. La seule façon d'y échapper est d'être « inapte au travail ». Dans le domaine de l'assistance sociale, nous avons vu qu'il fut une époque où le principe de la contribution/rétribution était explicitement reconnu comme fondement de la relation assistancielle entre les femmes et l'État, à l'époque où il s'enracinait dans la famille. L'État réalisait, par l'aide aux mères nécessiteuses, un « placement en citoyenneté ». La contribution sociale des femmes était reconnue explicitement et l'assistance, qui en était la contrepartie, s'apparentait dès lors à un « droit » : le « travail de la mère pour tout ce qui touche l'éducation et l'entretien de ses enfants peut être à juste titre considéré comme la contribution active d'un citoyen dans la grande vie du pays et de la société, contribution qui lui confère des droits » (Laroche, 1950, p. 54). Le même principe était toujours à l'oeuvre : la contribution officiellement reconnue est fondatrice d'un droit. Si on reconnaissait véritablement l'existence de cette contribution du travail des femmes dans la famille, ne pourrait-il pas en être encore de même aujourd'hui, se demandent le féministes actuelles? Ne devrait-on pas oeuvrer à ce que la contribution non reconnue des femmes dans la famille redevienne créatrice d'un *droit* à l'assistance sociale pour les femmes? Nous en doutons fortement. Maintenant que le droit à l'emploi est ouvertement reconnu aux femmes, l'assistance sociale ne peut plus être un lieu de reconnaissance de la citoyenneté des femmes, comme le concevaient historiquement les féministes de l'époque de l'aide aux mères nécessiteuses, qui, rappelons-le, fondèrent leurs stratégies sur la consolidation d'un droit à l'assistance pour les mères certes, mais au détriment de la défense de l'emploi des femmes. La question centrale que les féministes ont maintenant à débattre entre elles nous semble être de savoir s'il est encore approprié de donner à l'aide sociale le rôle de moyen d'accès à un revenu qu'elle a eue historiquement, surtout pour les mères seules.

Dans le cadre d'une *coutume du mérite*, comme celle qui caractérise le Canada, il nous semble bien risqué d'affirmer encore une telle stratégie. Aussi, oeuvrer à faire reconnaître la contribution productive des femmes signifie, selon nous, agir prioritairement en amont de l'assistance sociale. Pour être de qualité, les *droits* des femmes doivent être consolidés dans l'orbite d'autres institutions que celle de l'assistance sociale : les femmes ont surtout besoin de droits comme bénéficiaires de politiques familiales universelles, comme travailleuses salariées, comme assurées sociales. Dans une société dominée par la *coutume du mérite*, l'enjeu n'est-il pas tant, pour les femmes, de diminuer les *devoirs* dans l'assistance, que de réinscrire des *droits* dans les espaces « de droit commun », où tout le monde est concerné?

L'institution *de statuts économiques* pour les femmes, en particulier les mères seules, devra être repensée au sein d'une nouvelle architecture de *droits* sociaux, alliant, d'une part, en

première ligne, l'emploi conçu dans une perspective élargie d'espace articulé à la famille, mais aussi à d'autres espaces de développement humain, comme les institutions éducatives et de formation, les institutions participatives du milieu ou de la communauté politique plus large, d'autre part, en guise de garanties de deuxième ligne, des formes renouvelées d'assurance sociale et de transferts universels, adaptées à des trajectoires de vie plus variées, plus souples et plus complexes. Telle est la flexibilité nouvelle qui peut garantir aux femmes une vie plus riche. L'assistance sociale n'a toujours été qu'un rempart provisoire derrière lequel se sont abritées, en situation de panne, celles qui élevaient seules leurs enfants. Toujours fragile et incertaine, cette institution de la gestion des pauvres est désormais devenue un lieu intenable, la source d'un appauvrissement accéléré, inconciliable, en somme, avec la sérénité que réclame ce travail de valeur inestimable qui consiste à prodiguer les soins aux enfants et aux autres êtres chers.

ANNEXE : ENCADRÉS

1. Les entretiens 129
2. Survol des provinces canadiennes 129
3. Du RAPC au TCSPS : des coupures d'une ampleur inégalée 132
4. Modalités du partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral, la province et les municipalités : l'exemple de l'Ontario 134
5. La Maison d'industrie de Montréal au 19e siècle 135
6. La substitution de l'assurance-chômage par l'assistance sociale 137
7. La mesure AGIR 137
8. Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans 138
9. Solidarité Jeunesse, Déclaration des partenaires 139
10. Le Fonds de lutte contre la pauvreté 140
11. La politique familiale québécoise (1997) 140
12. Programme d'assistance-emploi (août 2000) 142
13. Situation des familles monoparentales, programme d'assistance-emploi (août 2000) 143
14. Nouvelles admissions au programme d'assistance-emploi, août 2000 143
15. Les femmes et la formation professionnelle 144
16. Catégories d'admissibilité à l'aide sociale, Ontario, 1981-1987 144
17. Le système d'assistance sociale ontarien : une « hiérarchie du mérite » 145
18. La définition de conjoint 146
19. Programme Ontario au travail : objectifs, participation 147
20. Le programme Ontario au travail : la trajectoire des prestataires 148
21. Les activités relevant du programme Ontario au travail 149
22. La politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale 149
23. Objectifs et évolution du programme Nouveau-Brunswick au travail 150
24. Projet d'autosuffisance (PAS) : principales caractéristiques du supplément de gains pour les demandeures 152
25. Projet d'autosuffisance (PAS) : résumé des constatations 153
26. Le programme de *learnfare* du Nouveau-Brunswick 154
27. Le projet *New Hope* : l'approche volontaire pour lutter contre la pauvreté et la « dépendance » 156

Notes 157

Encadré 1 : Les entretiens

Dans le cadre de cette recherche, nous avons mené des entrevues individuelles semi-directives avec quelques personnes qui s'occupent de la conception et de la mise en oeuvre des politiques d'assistance sociale. Les critères présidant au choix de ces personnes étaient le fait qu'elles occupent ou occupaient des fonctions décisionnelles ou de représentation de groupes concernés par ces politiques (spécifiquement les prestataires de l'aide sociale et les femmes), leur connaissance des pratiques se déroulant sur le terrain, leur capacité d'analyse et de critique ou encore leur expertise spécifique. Ces entrevues nous ont permis d'approfondir notre analyse en nous donnant l'occasion d'échanger avec nos informateurs et informatrices sur les points jugés essentiels, tant de notre part que du point de vue de ces personnes. Les personnes qui ont accepté de nous accorder des entrevues sont :

- Diane Bellemare, économiste, ex-présidente de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et de la Commission des partenaires du marché du travail;
- Jean-Yves Desgagnés, porte-parole du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ);
- Suzanne Leduc, conseillère syndicale, Service de la recherche, de la formation et des relations du travail, Confédération des syndicats nationaux (CSN);
- Johanne Loyer et Francis Côté : respectivement conseillère en matière de sécurité du revenu et conseiller au dossier de Solidarité Jeunesse, cabinet du ministre de la Solidarité sociale, M. André Boisclair;
- Manon Massé, responsable des dossiers politiques, Fédération des femmes du Québec (FFQ);
- Francine Séguin : professeure à l'École des hautes études commerciales (HEC) (Montréal); ex-membre du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu.

Encadré 2 : Survol des provinces canadiennes

Évolution des systèmes d'assistance sociale des provinces canadiennes depuis les années 1980

L'analyse exploratoire sur les provinces canadiennes a consisté en un survol de la situation prévalant dans chacune des provinces canadiennes. Elle a servi à nous guider dans le choix des deux provinces canadiennes qui, en plus du Québec, ont fait l'objet d'analyses plus détaillées. Dans cet encadré, nous présentons quelques extraits de cette analyse, qui était intégrée à notre rapport de recherche préliminaire, afin de brosser très rapidement un tableau des principaux changements ayant affecté récemment les systèmes d'assistance des provinces canadiennes (à l'exception de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick).

Toutes les provinces canadiennes ont connu, à des degrés variables, une transformation de leur système d'assistance sociale. Comme l'indiquent Carolyne Gorlick et Guy Brethour (1998a, p. 6), « (b)ien que la plupart des provinces aient étudié ce qui se faisait ailleurs au Canada et dans d'autres pays avant de procéder à la réforme de leurs programmes d'assistance sociale, chacune a mis au point son propre modèle de conception et de mise en oeuvre ».

Cependant, malgré leurs différences, les provinces ont pour point commun de faire de la participation à leurs programmes d'intégration en emploi une obligation pour une partie ou l'ensemble des personnes recevant une aide assistancielle. Autrement dit, le refus de participer aux mesures offertes dans ce cadre entraîne, pour ces personnes, une sanction financière, soit la perte partielle ou totale de leur prestation. En ce sens, nous pouvons donc affirmer que les provinces canadiennes ont transformé leur institution assistancielle en une relation contractuelle où l'assistance est devenue une aide liée.

Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, le BC Benefits Program réforme récente la plus importante du système d'assistance sociale, remonte à 1996. Cependant, bien avant cette date, le gouvernement de cette province promeut ou implante des mesures visant à favoriser l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale. En effet, dès la fin des années 1980, des mesures sont amorcées en ce sens. Aussi, la Colombie-Britannique est-elle l'une des premières provinces à avoir manifesté son intention de lier plus étroitement l'assistance sociale et l'emploi. Les programmes d'intégration en emploi ciblent les prestataires employables, dont les personnes seules, les couples et les familles avec enfants. À l'heure actuelle, ces programmes ne sont pas prioritairement destinés aux femmes responsables de familles monoparentales.

Alberta

L'Alberta est une province très volontariste pour promouvoir l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale. La première ronde de réformes intervient assez tôt dans cette province. Elle date d'avril 1993, deux mois avant l'élection provinciale qui conduit au pouvoir Ralph Klein, devenu depuis peu le chef du Parti conservateur albertain (Murphy, 1997, p. 112). De fait, l'exemple de l'Alberta semble avoir été suivi ensuite par d'autres provinces canadiennes. L'Alberta offre un cas intéressant quant à la situation des femmes responsables de familles monoparentales, car c'est elle qui a fixé au niveau le plus bas l'âge de l'enfant le plus jeune déterminant le passage des prestataires de la catégorie des « inemployables » à celle des « employables ». En Alberta, les prestataires qui élèvent seules leurs enfants deviennent aptes au travail quand le dernier d'entre eux atteint l'âge de six mois, comparativement à deux ans en Saskatchewan, au Yukon, à Terre-Neuve et au Labrador, à six ans au Manitoba et à sept ans en Colombie-Britannique, laquelle est pourtant la province voisine (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 10). La politique albertaine sur l'employabilité des parents seuls ressort ainsi comme un élément de très grand intérêt dans le cadre de notre recherche, d'autant plus que l'intégration à l'emploi n'est pas, en Alberta, des plus faciles, le salaire minimum de cette province étant parmi les plus faibles au Canada (Murphy, 1997).

Saskatchewan

Dès 1984, la Saskatchewan fait montre de son intérêt pour des politiques assistancielles axées sur une aide liée, c'est-à-dire associant l'assistance à de nouvelles conditions liées à la participation à des programmes d'intégration en emploi. Avec le changement de gouvernement qui survient lors de l'élection provinciale de 1991, cette orientation est laissée de côté. Il faut attendre 1997 pour que prenne forme définitivement l'orientation proactive

qu'adopte la Saskatchewan pour intégrer les prestataires de l'assistance sociale à la main-d'oeuvre. Pour le gouvernement[1], un des axes essentiels du Income Security Redesign (« réorganisation de la sécurité du revenu ») a consisté à agir à l'extérieur du système d'aide sociale, en fournissant des aides non seulement aux prestataires de l'assistance, mais à l'ensemble des personnes à faible revenu. Cette approche a redonné au Saskatchewan Assistance Plan (SAP) (Régime d'assistance de la Saskatchewan) son rôle d'aide de dernier recours pour les personnes qui sont en transition vers l'emploi et celles qui sont incapables de subvenir à leurs besoins. L'accent est mis sur la préparation à l'emploi et sur l'établissement de liens avec les emplois existants. En 1997, le Provincial Training Allowance (allocation provinciale de formation) a été créé pour soutenir financièrement l'éducation aux adultes et préparer ces derniers à s'intégrer en emploi.

Manitoba

Au Manitoba, c'est en 1996 qu'un programme d'intégration en emploi est implanté à l'intention des prestataires de l'assistance sociale. Un aspect particulier en ressort : une démarche d'obligations réciproques est, dès ce moment, ouvertement favorisée entre les pauvres et l'État. Cependant, ce qui continue de marquer profondément la culture assistancielle de cette province, c'est la structuration de son système d'assistance sociale en deux volets distincts. En vertu de ce système, des traitements différents sont institués pour les pauvres à des niveaux, en outre, de responsabilités administratifs distincts, selon l'employabilité attribuable à ces derniers. Partageant ce dernier trait avec deux autres provinces canadiennes, le Manitoba a déployé de nombreux efforts pour résoudre les problèmes associés à cette configuration segmentée.

Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse est l'une des trois provinces canadiennes dont l'histoire de l'institution assistancielle est marquée par un système à double niveau. À la différence du Manitoba toutefois, cette province a beaucoup progressé dans la voie de l'uniformisation de son système, au point où il est prévu qu'en août 2001, ce dernier soit à niveau unique. La Nouvelle-Écosse dispose aussi d'une série de mesures visant l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale, dans lesquelles l'évaluation de l'employabilité constitue une étape obligatoire.

Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouard a mis sur pied depuis longtemps des programmes d'emploi mettant l'accent sur l'immersion en entreprise des prestataires de l'assistance sociale. Ainsi, le Employment Enhancement Program (EPP) (Programme d'amélioration de l'emploi) et le Job Creation Program (JBP) (Programme de création d'emplois), créés en 1986, visent surtout la création d'emplois dans le secteur privé, même s'ils donnent aussi accès à des postes dans les administrations provinciale et municipale de même que dans les organismes à but non lucratif. L'apprentissage ou le perfectionnement des compétences professionnelles par l'exercice d'un emploi sont les moyens de réintégration que favorise la province. Au début, les programmes visaient surtout les « chefs de famille nombreuse ». Ils s'étendent désormais à toutes les catégories de prestataires de sorte que toutes les personnes « aptes au travail » doivent participer aux programmes. Une « entente contractuelle » est conclue avec chaque participant (Gorlick, Brethour, 1999, p. 3). La pratique de l'« écrémage » y est

toutefois prééminente puisque les plus employables sont les personnes qui bénéficient prioritairement des mesures (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 35-36).

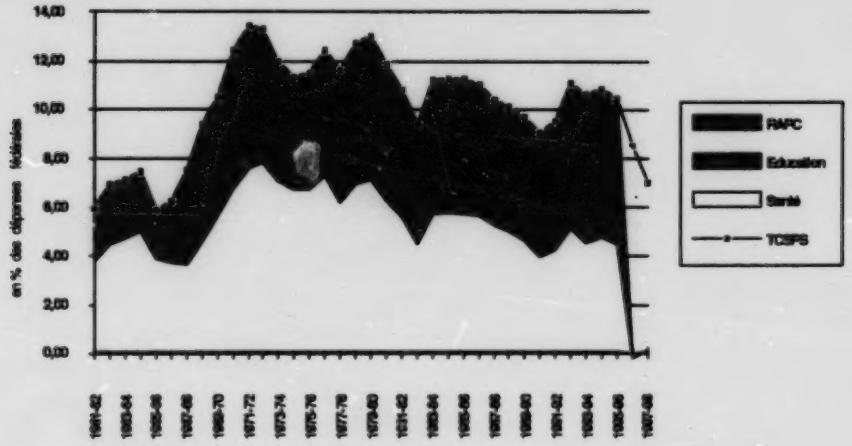
Terre-Neuve et Labrador

À Terre-Neuve et au Labrador, le programme qui vise à soutenir les prestataires de l'assistance sociale à accéder à l'emploi, le Supports to Employment Program (STEP) (Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi) a été lancé en 1996-1997. Plusieurs autres mesures l'avaient toutefois précédé. Cette province se distingue des autres par le fait que l'approche volontaire est privilégiée. Tous les prestataires « employables » sont admissibles au programme STEP, mais « aucun critère d'employabilité n'a été élaboré et aucun outil n'est utilisé pour définir l'employabilité » *[traduction]* (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 1). Selon le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi (Department of Human Resources and Employment)[2], tout le monde doit être considéré comme employable, il faut s'occuper des prestataires qui veulent s'intégrer en emploi et aucun prestataire n'est automatiquement exclu de la couverture du programme.

Encadré 3 : Du RAPC au TCSPS : des coupures d'une ampleur inégalée (extrait de Thérêt, 1999, p. 67-72)

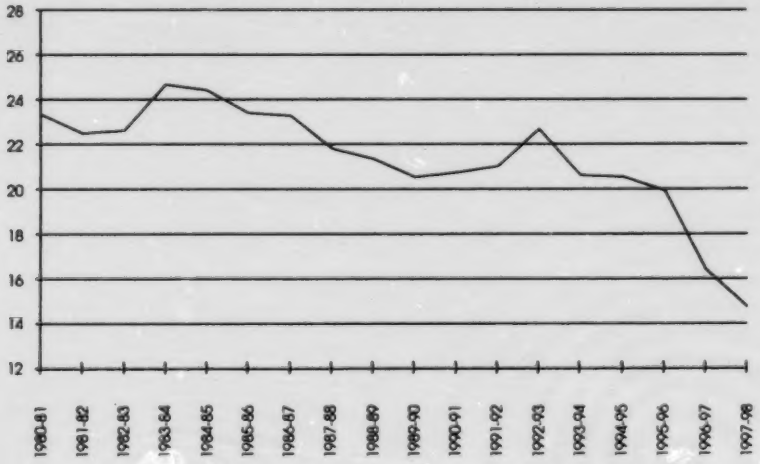
> « La réforme du RAPC et l'intégration du financement fédéral de l'aide sociale dans un transfert global pour la santé et les programmes sociaux a pour premier objectif de permettre une réduction de la dépense fédérale que la formule du financement partagé interdisait. (...)
>
> La coupure de 1996 équivaut à 55% du montant total des dépenses fédérales au titre du RAPC l'année précédente, et celle de 1997 à encore près de 35% de ce même montant. Ainsi en deux ans, c'est l'équivalent de 90% environ des transferts au titre du RAPC en 1995 qui ont été supprimés par l'État fédéral. Rapportée à l'ensemble des domaines touchés, la chute des transferts aux provinces sur ces deux années est de 23,6%, ce qui ramène la dépense fédérale au titre de l'ensemble des transferts finalement regroupés dans le TCSPS à son niveau moyen des années 1960 (époque où l'EPC était encore peu développé notamment en ce qui concerne la santé et l'assistance publique), c'est-à-dire à environ 7% des dépenses fédérales et 1,2% du PIB alors qu'elle valait plus du double en pourcentage du PIB dans les années 1970 et 1980 (Thérêt, 1999, p. 173-175).
>
> Vues du côté des provinces, ces coupures font chuter en trois ans la part du financement fédéral (hors transferts de points d'impôts) dans leurs recettes de 20% en 1995 à 14,7% en 1997, une chute de 5,3 points supérieure à la baisse tendancielle de 4,7 points survenue entre 1983 - année où le financement fédéral des provinces atteignait 24,7% de leurs recettes totales — et 1995. (...)

Graphique 1 : Le TCSPS et ses composantes



Source : Finances Canada, *Tableaux de référence financiers*, Travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, novembre 1998.

Graphique 2 : Part des transferts fédéraux dans les recettes des provinces



Source : Finances Canada, novembre 1998.

En ce qui concerne 1998 et 1999, il était prévu initialement le gel du TCSPS à son niveau de 1997, et pour les années 2000 à 2002, une croissance au niveau de celle du PIB moins 2%, 1,5% et 1% respectivement. Néanmoins, compte tenu des effets dramatiques qu'elles ont entraînés sur les conditions de vie des populations et sur la légitimité de l'État fédéral quant à son rôle de gardien de l'unité de la fédération, ces objectifs ont été révisés plusieurs fois à la hausse : le plancher des transferts en espèces a d'abord été remonté de 11 à

> 12,5 milliards de $ en 1997, puis, dans le budget 1999, 11,5 milliards supplémentaires ont été injectés pour la période 1999-2003 dont 3,5 milliards immédiatement, ce qui devrait ramener « le budget du volet santé du TCSPS à son niveau « avant l'amorce de la compression des dépenses, au milieu des années 1990 » (Finances Canada, 1999c).
>
> L'impact des coupures de 1996-97 a en effet été considérable. Il a accéléré la baisse de la quantité et de la qualité des prestations délivrées par les provinces, celles-ci ne pouvant compenser totalement par un accroissement de leurs recettes propres la baisse des ressources fédérales, et cela d'autant plus qu'elles connaissaient déjà des problèmes de financement, compte tenu des coupures antérieures dans le FPE, du " *cap on the CAP* " ainsi que des déficits budgétaires relativement importants qu'elles connaissaient. »

Encadré 4 : Modalités du partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral, la province et les municipalités : l'exemple de l'Ontario

L'Ontario est l'une des trois provinces canadiennes possédant un système d'assistance à deux niveaux, c'est-à-dire un système à responsabilités partagées entre le gouvernement provincial et les municipalités. Le gouvernement fédéral intervient, pour sa part, au niveau du financement des programmes. En 1997, la réforme du système d'assistance sociale modifie radicalement ce dernier, mais maintient néanmoins cette structure, la reconduisant sous de nouvelles formes. L'évolution du partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement fait ressortir un autre mouvement : une décentralisation accrue des pouvoirs du gouvernement fédéral vers les provinces et, dans un deuxième temps, de ces dernières vers les municipalités.

La décentralisation prend la forme du désengagement progressif de l'État fédéral du partage avec les provinces du financement des programmes d'assistance sociale. Le gouvernement ontarien a subi de lourdes pertes à la suite des changements opérés dans les modalités de financement des programmes sociaux au Canada. Le gouvernement fédéral, en vertu des règles du RAPC, payait généralement 50 p. 100 du coût de l'aide sociale. Le plafonnement à 5 p. 100 des hausses de dépenses du RAPC pénalise particulièrement l'Ontario, qui connaît alors une forte récession économique et qui, de surcroît, vient d'élire un gouvernement néo-démocrate ayant promis de réformer l'aide sociale (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 188). Ainsi, le manque à gagner est estimé à quelque 1,1 milliard de dollars pour la seule année fiscale 1991-1992 (CNBS, 1997). Pour l'exercice 1992-1993, la participation du gouvernement fédéral représente à peine 28 p. 100 des dépenses globales supportées par la province alors que, théoriquement, les coûts doivent être assumés à parts égales. La récession économique entraîne une augmentation du chômage. Le nombre de prestataires de l'assistance sociale double presque entre les années 1989 et 1995 (CNBS, 1997). Le 1er janvier 1992, la province accroît le montant des prestations dans une proportion de 2 p. 100 pour la partie allouée aux besoins fondamentaux et de 3 p. 100 pour l'allocation logement. Le 1er juillet 1992, l'allocation logement est de nouveau haussée de 3 p. 100. Les pressions financières qui s'exercent sur le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae sont toutefois de plus en plus fortes. Dans l'ensemble, le CNBS estime que la prise en charge presque exclusive par

l'Ontario de l'augmentation des dépenses d'assistance sociale a coûté à cette province plus de 8,4 milliards de dollars (CNBS 1997).

Le Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale (Groupe Moscovitch), mis sur pied en 1990, s'oppose ouvertement à la décision du gouvernement fédéral de plafonner le partage des coûts de l'aide sociale et des services sociaux, incitant le ministère des Services sociaux et communautaires à entamer des pourparlers avec le gouvernement Mulroney dans le but de l'inciter à maintenir sa participation financière traditionnelle au titre du RAPC (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 188).

La réforme de l'assistance sociale a également entraîné une réorganisation des services sociaux municipaux et provinciaux[3]. Les principales modifications sont celles qui ont été apportées au financement des programmes et des services. La prestation directe des services est aussi transformée. En revanche, du point de vue législatif, c'est encore le gouvernement provincial qui détient les pouvoirs.

En ce qui a trait au programme Ontario au travail, la nouveauté réside dans le transfert de responsabilités entre les niveaux de gouvernement de l'aide aux familles monoparentales. Cette catégorie de bénéficiaires ne reçoit plus ses prestations en vertu du programme de *prestations familiales*, mais du programme Ontario au travail. Alors que les coûts du premier programme étaient assumés entièrement par le gouvernement provincial, les frais associés au second programme sont, quant à eux, assumés partiellement entre la province et les municipalités, soit à la hauteur de 80 p. 100 pour les frais généraux et de 50 p. 100 pour les frais administratifs. Toujours au niveau du partage des coûts, les municipalités sont tenues de prendre en charge 20 p. 100 des frais reliés au volet soutien du revenu du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Auparavant, la province en assumait tous les coûts et non seulement, comme c'est le cas présentement, du volet de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées.

Enfin, le gouvernement provincial n'assurera plus la prestation directe des services de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées, les municipalités ou autres organisations pourraient être enrôlées. Quant aux services de garde, le partage des coûts est le même que dans le cadre du programme Ontario au travail, la province assumant 80 p. 100 des services prescrits et les municipalités, 20 p. 100. Cependant, les municipalités remplaceront la province en tant que gestionnaires des services.

Encadré 5 : La Maison d'industrie de Montréal au 19e siècle (extrait de Lapointe-Roy, 1987, p. 214-215)

> La version montréalaise de la Maison d'industrie trouve son modèle d'origine dans l'Angleterre du XVIIe siècle. Elle fut implantée aux États-Unis, notamment à New York et à Boston. Dix ans après son legs testamentaire de John Conrad Marsteller, un « règlement » de la Maison d'industrie était imprimé. Les principes en étaient les suivants :
>
> (...) que toutes les personnes qui y résideront, ou dépendront en manière quelconque de cet établissement soient de bonnes moeurs et se conduisent

décemment et avec régularité, qu'elles entretiennent la propreté tant sur elles-mêmes que dans leurs appartements, qu'on les accoutume à l'Industrie et qu'on la leur fasse pratiquer; que cet établissement soit soutenu suivant l'intention et de manière à répondre aux vues de son bienveillant fondateur et que l'on rende justice à tous les parties (McCord, 1819).

La Maison d'industrie était dirigée par des francophones et des anglophones et accueillait les « mendiants » des deux sexes (Lapointe-Roy 1987 :202). À sa création, elle devait corriger la situation des nombreux indigents qui mendiaient sans permis dans les rues de Montréal. Elle devait :

« procurer du travail à ces nécessiteux, les héberger et les réformer. Les mendiants qui refusaient et travail et réforme par le travail ou toute autre forme d'assistance devaient être considérés comme des escrocs et enfermés pour vagabondage ». Dans d'autres cas, à cette époque, les personnes dénuées de ressources subissent l'emprisonnement. Ainsi est-il permis de faire une distinction entre la clientèle de la Maison d'industrie et celle de la Maison de correction : la première acceptait le travail, une forme de réadaptation par l'internement et une discipline imposée; la deuxième était tout simplement incarcérée pour avoir troublé la paix publique » (Lapointe-Roy, 1987, p. 200).

Les indigents admis à la Maison d'industrie recevaient le gîte et le couvert. Hommes, femmes et enfants dormaient dans des dortoirs séparés. Au cours de la journée chacun vaquait à ses occupations. Dès leur admission, les pauvres étaient informés de l'obligation de travailler selon leurs aptitudes et leurs capacités. Un horaire fixait le lever à six heures, d'octobre à mars. La journée de travail, ponctuée de repas et de récréations, se terminait à six heures du soir, sauf pour le congé du samedi après-midi au dimanche soir. L'heure du coucher était établie à neuf heures du soir. Toute personne résidant dans la maison était soignée gratuitement.

Il fallait la permission d'un syndic aux personnes hébergées par ladite maison pour recevoir des visiteurs ou sortir de l'établissement, ou pour faire usage d'alcool. Le règlement publié avait prévu l'assistance obligatoire aux services religieux les dimanches et jours fériés. Toute dérogation était punie par une privation de nourriture ou un surcroît d'ouvrage. Ce « règlement » de 1819 est le seul connu. Il est probable qu'il fut appliqué plus ou moins selon les circonstances jusqu'à la mise sur pied, en 1865, du Saint Bridget's Refuge.

Le principe de la Maison d'industrie était de réhabiliter les mendiants par le travail et une vie ordonné. À Montréal, il semble que le principal travail confié aux hommes fut le concassage de la pierre pour les rues de la ville. Il est parfois question de fabrication de matelas et de vadrouilles, du travail du bois et d'effilochage de vieux cordages. Les femmes filaient la laine et exécutaient des travaux de couture. »

Encadré 6 : La substitution de l'assurance-chômage par l'assistance sociale

En matière d'indemnisation du chômage, l'assistance prend progressivement le relais de l'assurance sociale en raison de la hausse du chômage de longue durée et des emplois précaires ainsi que des restrictions apportées aux programmes d'assurance-chômage[4]. Le resserrement des règles de l'assurance-chômage a pris plusieurs formes et s'est observé en Europe, aux États-Unis et au Canada, à partir des années 1980 jusqu'à tout récemment, dans plusieurs pays (Bassi, McMurrer, 1997; Chassard, Bosco, 1998; Fortin, 1997). Ce déplacement vers l'assistance signifie surtout une dégradation des statuts pour les chômeurs et les chômeuses concernés, c'est-à-dire l'accroissement de leur vulnérabilité économique.

Les effets des réformes de l'assurance-chômage sur l'assistance sociale québécoise
Pierre Fortin a étudié, notamment avec Pierre-Yves Crémieux, les effets des réformes du régime d'assurance-chômage canadien réalisées durant les années 1990, sur les effectifs et les coûts des programmes d'assistance sociale provinciaux. Pour le Québec, l'auteur déclarait ainsi : « À elle seule, la *Loi de l'assurance-emploi de 1996* amènera ultimement 36 000 personnes de plus à la sécurité du revenu et coûtera environ 157 millions de dollars au trésor québécois. Ces effets s'échelonneront sur une décennie complète, mais 90 p. 100 se réaliseront au cours des cinq prochaines années » (Fortin, 1997).

D'autre part, au Québec, la situation de l'emploi revêt une importance de premier plan en ce qui a trait à la dynamique d'entrée et de sorties à l'aide sociale. Tout d'abord, le profil des prestataires de l'assistance sociale montre que ces derniers sont majoritairement des chômeurs et des chômeuses. En effet, environ 60 p. 100 des prestataires de l'assistance-emploi ont une expérience de travail (MSS, 2000b, p. 6). En 1999, près de 47 p. 100 des personnes nouvellement admises à l'assistance sociale l'ont été après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi (MSS, 2000a) ou parce qu'elles n'étaient pas admissibles à l'assurance-emploi (MSS, 2000b, p. 6).

Encadré 7 : La mesure AGIR (d'après Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 94)

AGIR (Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi) est une mesure obligatoire qui cible la catégorie des prestataires « non participants » du programme APTE, qui reçoivent l'assistance depuis plus de 12 mois consécutifs et dont on a jugé qu'ils étaient prêts pour l'emploi.

Les activités proposées dans ce cadre durent sept semaines. Elles consistent en une série de rencontres (cinq rencontres de groupe et des rencontres individuelles) dont les objectifs sont les suivants : « informer les participants, les aider à identifier leurs objectifs et leurs possibilités et les préparer à mener une recherche d'emploi efficace » (p. 94). Selon les membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, les résultats de l'évaluation de la mesure AGIR permettent d'affirmer que celle-ci « fonctionne plus comme une mesure de contrôle de la conformité et de dissuasion que comme véritable mesure d'insertion » (p. 94). Ainsi, en décembre 1995, le taux d'insertion des prestataires ayant complété leur participation aux activités (15 p. 100 étaient en emploi ou avaient quitté l'assistance sociale et 7 p. 100 participaient à une autre mesure d'employabilité) était comparable au taux

d'insertion des prestataires qui n'avaient pas participé à une mesure (15 p. 100). Le constat le plus remarquable, selon les auteurs, en regard de la mesure AGIR, est le taux supérieur d'insertion (25 p. 100 dont l'effet net se chiffre à 10 p. 100) des prestataires qui n'y participent pas.

Encadré 8 : Communiqué : Cabinet du ministre de la Solidarité sociale — Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans (MSS, 2000k)

> UN SOUTIEN ACCRU POUR L'INTÉGRATION DES JEUNES EN EMPLOI QUÉBEC, le 1er déc. 2000 - « Plus que jamais, les jeunes prestataires de la sécurité du revenu de moins de 25 ans aptes au travail auront accès à des services personnalisés et des mesures adaptées à leurs besoins. La nouvelle offre de service permet de les soutenir de façon exceptionnelle dans leurs démarches vers l'emploi », a déclaré le ministre de la Solidarité sociale, M. André Boisclair. Cette offre de service prend notamment la forme d'un parcours individualisé pour les jeunes de 18 à 24 ans. « Emploi-Québec dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour intégrer ces jeunes dans un parcours menant à leur réintégration au marché du travail. À compter du 1er février 2001, chacun d'entre eux, à moins d'être déjà dans une démarche concrète, devra se présenter à une entrevue d'évaluation de ses besoins en matière d'aide à l'emploi », a indiqué le ministre de la Solidarité sociale. Le Ministre a expliqué qu'un jeune pourra alors choisir parmi des mesures adaptées à sa situation, telles que des activités de soutien et de suivi de ses recherches personnelles d'emploi. Soulignons que les activités inscrites dans le parcours individualisé du jeune seront convenues avec son agente ou son agent d'aide à l'emploi et qu'en cas de désaccord le jeune pourra bénéficier du mécanisme de révision. Le Ministre Boisclair s'est réjoui de l'attention soutenue qu'apporte sa collègue, Mme Diane Lemieux, ministre d'État au Travail et à l'Emploi, dans la mise en oeuvre d'un parcours individualisé bien adapté au besoin des jeunes. Le Ministre a indiqué que si un jeune refuse de participer à un parcours, les motifs de ce refus seront évalués correctement avant qu'une réduction de l'aide financière soit appliquée. Le jeune, comme c'est le cas avec Destination emploi, aura la possibilité de s'amender en tout temps. De plus, ces réductions de l'aide financière sont graduelles et inférieures à celles qui étaient prévues initialement.
>
> UNE QUESTION DE RÉCIPROCITÉ
> « L'État a la responsabilité d'accompagner les prestataires dans leurs démarches vers l'emploi en leur offrant des services adaptés à leurs besoins, mais ceux-ci demeurent les premiers responsables de leur cheminement vers l'emploi », a déclaré M. Boisclair. Le Ministre a rappelé que le jeune, tout comme l'ensemble des prestataires, a l'obligation d'entreprendre les démarches pour trouver un emploi convenable. Voilà ce qu'est le principe de réciprocité. « Nous croyons que les obligations que le gouvernement et les prestataires ont à respecter constituent des éléments essentiels du contrat social de solidarité à la base du régime de soutien du revenu », a indiqué

M. Boisclair. Le Ministre a rappelé que la société a le devoir d'intervenir pour éviter l'exclusion durable de Québécoises et de Québécois et plus particulièrement de jeunes qui n'ont pas encore développé d'attachement significatif à l'égard du marché du travail. « Avec le parcours individualisé qu'offre Emploi-Québec, l'appui aux jeunes prestataires est plus significatif que jamais », a conclu M. Boisclair.

Encadré 9 : Solidarité Jeunesse : Engagement de solidarité (MSS, 2000j)

Déclaration des partenaires

- Considérant la volonté des partenaires à agir ensemble pour lutter contre l'exclusion sociale et économique des jeunes sous toutes ses formes;
- Considérant que l'insertion des jeunes les plus démunis constitue une responsabilité qui doit être partagée par tous les acteurs de notre collectivité;
- Considérant la nécessité d'unir nos efforts afin que tous les jeunes puissent trouver la place à laquelle ils aspirent au sein de notre communauté et qu'ils aient envie de s'y intégrer;
- Considérant la nécessité d'offrir aux jeunes d'autres solutions que l'octroi d'une prestation de sécurité du revenu;
- Considérant que le projet Solidarité jeunesse constitue une initiative concrète qui permettra aux jeunes de travailler à leur avenir pour cheminer vers la réussite et leur pleine participation à la vie active.

Nous, partenaires de la région de la Capitale-Nationale, nous nous engageons à :

- **Travailler activement** à l'atteinte de l'objectif national qui est de faire en sorte que 75 % des jeunes de moins de 21 ans, admissibles à la sécurité du revenu, retournent aux études, se trouvent un emploi ou s'inscrivent en formation 18 mois après leur demande.

- **Unir nos efforts** afin d'accroître la capacité d'accueil des jeunes dans les institutions, les organismes et les entreprises de notre région afin qu'ils puissent cheminer avec succès vers un retour aux études, une formation ou un emploi le plus rapidement possible.

- **Promouvoir** la prospérité de notre région et la création d'emplois en favorisant une plus grande participation des jeunes à l'économie régionale et locale.

- **Offrir** une aide soutenue à plus de 1 200 jeunes demandeurs potentiels à la sécurité du revenu de la Capitale-Nationale.

M. André Boisclair
Ministre de la Solidarité sociale

M. Jean-François Simard
Député de Montmorency

M. Martin Bouchard
Représentant du Carrefour jeunesse-emploi de Charlevoix et de la Côte-de-Beaupré

M. Patrick Simard
Président de la Chambre de commerce de de Beauport

Encadré 10 : Le Fonds de lutte contre la pauvreté (MSS, 2000k,l)

Le Fonds de lutte contre la pauvreté est une initiative remontant au Sommet sur l'économie et l'emploi de novembre 1996 et reconduite lors du Sommet du Québec et de la jeunesse de février 2000. Le ministre de la Solidarité sociale est responsable de son administration et Emploi-Québec en assure la « gestion régionale et locale ». L'objectif de ce fonds, doté d'un budget de 160 millions pour les trois prochaines années, est de soutenir des « projets de préparation à l'emploi, de création d'emplois et d'insertion en emploi réalisés par des organismes promoteurs (organismes à but non lucratif, coopératives, municipalités, municipalités régionales de comté et exceptionnellement les entreprises privées) afin de permettre aux personnes économiquement démunies d'intégrer le marché du travail ». Le Fonds privilégie les projets s'adressant à des groupes cibles, comme les prestataires d'assistance-emploi, les personnes immigrantes, les minorités visibles et les femmes. Les projets de préparation à l'emploi consistent généralement en des activités de formation, d'orientation et de développement de l'employabilité. Les projets d'insertion en emploi comprennent tous une « période d'apprentissage et de formation suivie d'une expérience de travail » alors que les projets de création d'emplois visent l'occupation de nouveaux emplois par des « personnes économiquement démunies ».

Entre le 12 juin 1997 et le 31 mars 2000, 2 943 projets ont été subventionnés, permettant, selon le Ministère, la réalisation de 26 221 emplois, formations ou stages. Près de 80 p. 100 des participants étaient des prestataires de l'assistance sociale. Les responsables de famille monoparentale comptent pour 20 p. 100 des participants.

Encadré 11 : La politique familiale québécoise (1997) (MFE, 1999)

En 1997, le Québec a entrepris une vaste réforme de sa politique familiale. Le gouvernement affirme poursuivre trois grands objectifs, cela au moyen de trois nouvelles dispositions, à savoir :

- assurer l'équité entre les familles en accordant une aide accrue à celles qui sont à faible revenu : *l'allocation unifiée*;
- favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances : les *services éducatifs et de garde à la petite enfance;*
- faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles : le *régime d'assurance parentale* (MFE, 1999).

L'allocation unifiée

L'allocation unifiée (AU) remplace l'allocation familiale de base, l'allocation pour jeune enfant et l'allocation à la naissance (tout en tenant compte de la prestation fiscale fédérale pour enfants). L'AU est calculée en fonction du revenu familial, du nombre d'enfants et du type de famille (monoparentale ou biparentale). Elle est versée jusqu'à l'âge de 18 ans et permet de couvrir en priorité les besoins essentiels des enfants des familles à faibles revenus. Cette nouvelle allocation remplace la portion de l'allocation d'assistance sociale destinée aux besoins des enfants. Ces besoins sont estimés annuellement à 3 900 dollars pour le premier enfant d'une famille monoparentale et à 2 600 dollars pour le premier enfant d'une famille biparentale, puis à 2 400 dollars pour chaque enfant suivant. L'ancienne allocation pour enfant handicapé est préservée. Les familles québécoises peuvent avoir droit à des crédits d'impôt[5]. Les crédits d'impôt pour enfant à charge, pour famille monoparentale, pour études postsecondaires et pour autre personne à charge[6] sont non remboursables. Les crédits remboursables sont aussi au nombre de quatre. Il s'agit des crédits d'impôt pour frais de garde[7], pour la TVQ[8], pour frais d'adoption et pour l'hébergement de parents âgés. Les familles de travailleurs et travailleuses à faible revenu peuvent bénéficier de la réduction d'impôt à l'égard de la famille[9].

Les services éducatifs et de garde à la petite enfance

De nouveaux services sont créés : un réseau de Centre à la petite enfance (CPE) et des places en garderie à contribution réduite pour les parents (5 dollars par jour), subventionnées par le gouvernement. La fréquentation volontaire de la maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans est également instaurée. Les CPE offrent des services de garde aux parents et proposent un programme éducatif. Les services de garde en milieu scolaire et les garderies à but lucratif sont mis à contribution.

Les places à contribution réduite sont offertes, depuis septembre 1997, aux enfants de 3 et 4 ans et doivent s'appliquer graduellement aux enfants de 2 ans, puis d'un an et, enfin, aux très jeunes enfants. Pour les enfants de 3 et 4 ans (et progressivement pour les plus jeunes) de parents prestataires de l'assistance sociale, ces services éducatifs et de garde sont gratuits pendant 23 heures et demie par semaine. Au delà de cette limite, le ministère de la Solidarité sociale prend en charge les frais de garde des prestataires participant à une mesure d'employabilité. Les familles de travailleurs et travailleuses à faible revenu admissibles au programme APPORT, encourant des frais de garde quotidiens de 5 dollars, reçoivent une compensation maximale quotidienne de 3 dollars.

Le régime d'assurance parentale

La politique d'assurance parentale québécoise n'est toujours pas en vigueur[10], car sa mise en oeuvre requiert préalablement des négociations avec le gouvernement fédéral au sujet du transfert de plus de 500 millions de dollars de la caisse d'assurance-emploi[11]. Selon le projet initial, le régime québécois a les caractéristiques suivantes : il couvre tous les salariés et les travailleurs autonomes (ce qui n'est pas le cas dans le programme fédéral) dont le revenu assurable est supérieur à 2 000 dollars; le taux de remplacement du revenu est supérieur (75 p. 100 du revenu net) à ceux des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi (55 p. 100 du revenu brut); aucun délai de carence n'est prévu; il comprend un nouveau congé de paternité de 5 semaines.

Le programme québécois d'assurance parentale est un dossier d'actualité. Au début du mois de juin 2000, la ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux, Pauline Marois, dépose le projet de loi 140 sur l'assurance parentale, portant sur la création d'un régime québécois de congés parentaux. Ce geste vise à forcer les négociations avec le gouvernement fédéral, qui, une fois de plus, sont interrompues et ce, depuis avril 2000[12]. Le gouvernement du Québec est décidé à aller devant les tribunaux, advenant un refus d'Ottawa, fait-on savoir de source gouvernementale.

Le programme de congés parentaux, décrit dans le projet de loi, coûterait 666 millions de dollars, dont 532 millions proviendraient d'un transfert de cotisations versées à la caisse d'assurance-emploi, c'est-à-dire la somme versée annuellement par les entreprises et les employés québécois à la caisse fédérale aux fins des congés parentaux. Le programme québécois se substituerait au programme fédéral de congés parentaux, dont Ottawa a annoncé la bonification pour le 31 décembre 2000 (Dutrisac, 2000b). Le programme du Québec prévoit maintenant deux options de remplacement de revenu, options entre lesquelles les parents choisiraient : 70 p. 100 du revenu brut pendant 25 semaines et 55 p. 100 pour les 25 semaines suivantes, ou 75 p. 100 du revenu brut pendant 40 semaines. Le revenu assurable maximal est de 52 500 dollars (39 000 dollars dans le programme fédéral). Le régime québécois coûtera 44 millions de plus que le programme fédéral amélioré (6,6 p. 100 de plus). Une résolution de l'Assemblée nationale afin que le Québec soit le maître d'oeuvre de la politique familiale a aussi été adoptée.

Encadré 12 : Programme d'assistance-emploi (août 2000) (MSS, 2000h)

Situation des femmes

- Les femmes représentent 51,8 p. 100 de l'ensemble des adultes prestataires en août 2000.
- Chez les jeunes de moins de 25 ans, les femmes comptent pour 56,8 p. 100 de l'ensemble des jeunes adultes prestataires.
- Bien que la proportion des femmes soit supérieure, leur nombre à l'assistance-emploi a diminué plus rapidement que celui des hommes. On constate une baisse de 5,6 p. 100 entre août 1999 et août 2000 du nombre de femmes prestataires alors que chez les hommes, cette diminution s'établit à 4,5 p. 100.

Des 222 044 femmes prestataires du programme d'assistance-emploi en août 2000 :

- 37,8 p. 100 n'ont aucune contrainte à l'emploi;
- 34,9 p. 100 ont des contraintes temporaires;
- 27,3 p. 100 ont des contraintes sévères à l'emploi.

Les principales raisons de contraintes temporaires chez les 77 439 femmes prestataires concernées sont, dans l'ordre :

- 57,0 p. 100 pour enfants à charge de moins de cinq ans ou grossesse;
- 30,8 p. 100 en raison de l'âge (55 ans et plus);

- 9,7 p. 100 pour motif de santé.

Encadré 13 : Situation des familles monoparentales, programme d'assistance-emploi (août 2000) (MSS 2000h)

	Août 1999	Août 2000	Taux de variation annuelle (%)
Adultes de moins de 30 ans	97 034	87 634	- 9,7
Jeunes de moins de 25 ans	53 664	48 351	- 9,9
Familles monoparentales	74 357	66 625	- 10,4
Adultes nés hors du Canada	71 701	68 898	- 3,9

On compte 66 625 familles monoparentales. Elles représentent, en août 2000, 17,6 p. 100 de l'ensemble des ménages.

- En un an, soit entre les mois d'août 1999 et août 2000, le nombre de familles monoparentales a diminué de 7 732 (10,4 p. 100).

- La place qu'elles occupent parmi l'ensemble des ménages diminue de plus d'un point de pourcentage, passant de 18,7 p. 100 en août 1999 à 17,6 p. 100 en août 2000.

- La moitié des chefs de familles monoparentales à l'assistance-emploi (50,9 p. 100) présentent des contraintes temporaires à l'emploi. La principale raison invoquée (88,2 p. 100) est la présence d'enfants à charge de moins de cinq ans (incluant les grossesses).

Encadré 14 : Nouvelles admissions[1] au programme d'assistance-emploi, août 2000 (MSS, 2000h)

	Nombre de ménages	Pourcentage	Nombre de prestataires	Pourcentage
Fin des prestations d'a-e[2]	1 700	17,1	2 641	17,2
Perte d'emploi sans a-e[2]	2 078	20,9	2 836	18,4
Prestations d'a-e[2] insuffisantes	456	4,6	716	4,7
Sous-total	4 234	42,5	6 193	40,2
Perte du conjoint	782	7,9	1 669	10,8
Fin des études à temps complet	385	3,9	533	3,5
Revenus insuffisants	1 677	16,8	2 677	17,4
En attente de revenus	127	1,3	206	1,3 5
Autres raisons	2 750	27,6	4 117	26,7
TOTAL	9 955	100	15 395	100

Notes :
[1] Désignent le nombre de demandes acceptées de prestations d'assistance-emploi en août 2000.
[2] a-e : assurance-emploi.

Encadré 15 : Les femmes et la formation professionnelle (extrait de Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence, site de la Fédération des femmes du Québec, http://www.ffq.qc.ca/marchequebec/pourquoi/quebec.html, consulté le 12 février 2002)

> « De nouveaux programmes de formation professionnelle, technique et même universitaire ont été développés pour répondre aux besoins de nouveaux secteurs économiques en expansion. Cependant, la plupart de ces nouveaux programmes s'adressent à des jeunes en formation initiale et sont très peu adaptés à la réalité des adultes. Cela est notamment le cas pour les femmes ayant des enfants à charge (et particulièrement les cheffes de famille monoparentale) ou encore pour les femmes sans soutien financier de l'État (femmes sans chèque). Sans un accès réel à l'éducation, c'est-à-dire sans le soutien financier nécessaire à un retour aux études, ces femmes perdent les leviers indispensables qui leur permettraient de sortir de la pauvreté.
>
> En effet, les femmes ayant des enfants à charge font face à un grand nombre de difficultés lorsqu'elles décident de retourner aux études. Lorsqu'elles ont de jeunes enfants, plusieurs ont une disponibilité limitée et ne peuvent étudier qu'à temps partiel. Toutefois cela s'avère souvent impossible pour elles car la plupart des formations professionnelles de niveau secondaire et de niveau technique sont données à temps complet et même, dans certains cas, en formule intensive pour combler certains besoins des adultes.
>
> Pour ces femmes, accéder au régime de prêts et bourses occasionne aussi des problèmes. Non seulement ce régime sous-évalue-t-il le coût réel des frais liés aux enfants mais il ne reconnaît pas non plus l'autonomie financière des femmes. Ainsi, les femmes dont le conjoint reçoit un revenu d'emploi ne peuvent, la plupart du temps, accéder au régime de prêts et bourses, pas plus que celles qui désirent poursuivre leurs études à temps partiel. C'est pourquoi, connaissant les limites que comporte l'actuel régime de prêts et bourses pour les femmes ayant charge d'enfants, nous pouvons affirmer que cette orientation limitera considérablement l'accès de ces femmes à la formation professionnelle qualifiante ».

Encadré 16 : Catégories d'admissibilité à l'aide sociale, Ontario (1981-1987)[13] (Ontario 1988, p. 30)

Prestations familiales
Personnes âgées d'au moins 65 ans, inadmissibles à la Pension de la vieillesse (habituellement des immigrants)
Personnes handicapées
Personnes aveugles
Personnes réputées inaptes au travail de façon permanente
Femmes seules âgées de 60 à 64 ans
Conjoints de bénéficiaires de prestations familiales
Chefs de famille monoparentale, veufs ou veuves

Chefs de famille monoparentale, abandonnés
Chefs de famille monoparentale, divorcés
Chefs de famille monoparentale, séparés
Chefs de famille monoparentale, célibataires
Chefs de famille biparentale dont le conjoint est confié à un établissement
Participants aux Services de réadaptation professionnelle
Parents de famille d'accueil
Parents d'enfants handicapés
Personnes dont la situation ne correspond à aucune catégorie; le Conseil des ministres peut leur accorder des prestations par décret

Aide sociale générale
Personnes incapables d'obtenir un emploi régulier (dites chômeurs, aptes au travail)
Chefs de famille monoparentale
Personnes souffrant temporairement d'un mauvais état de santé
Personnes souffrant d'un mauvais état de santé permanent
Parents de famille d'accueil

Encadré 17 : Le système d'assistance sociale ontarien : une « hiérarchie du mérite »

En Ontario, le montant des prestations est en rapport avec une « hiérarchie du mérite » (Ontario, 1988, p. 141), c'est-à-dire que les pauvres méritants bénéficient d'un traitement plus favorable que les pauvres non méritants. Ainsi, les prestations sociales sont plus élevées pour les personnes inaptes au travail (prestations familiales) que pour celles qui sont aptes au travail : « À en juger d'après les prestations réelles qu'il verse, les personnes aveugles et handicapées ainsi que leurs familles figurent parmi les plus méritants tandis que les jeunes et ceux qui sont considérés aptes au travail sont les moins méritants » (Ontario, 1988, p. 162).

> Les familles dont le chef est aveugle reçoivent les prestations les plus élevées; elles jouissent aussi des exemptions de gains et des plafonds de biens les plus généreux. Les aveugles n'ont pas besoin de chercher du travail, mais, s'ils travaillent, ils ne sont pas automatiquement exclus de l'aide sociale après un nombre arbitraire d'heures de travail, comme le sont les chefs de famille monoparentale. Ils ne sont pas soumis au test de l'aptitude au travail, comme les personnes aptes au travail, et les bénéficiaires aveugles âgés de 18 à 20 ans peuvent vivre n'importe où, contrairement aux autres adolescents de 18 à 20 ans qui ne peuvent toucher des prestations s'ils vivent chez leurs parents. Le travail autonome n'exclut pas les aveugles comme il le fait pour d'autres requérants; aucune période de carence ne retarde leur admissibilité et aucun pouvoir discrétionnaire ne peut modifier leur droit aux prestations.
>
> Par contre, les jeunes gens seuls aptes au travail touchent les prestations les moins élevées possible, ne peuvent conserver, au mieux, qu'un minimum de biens et ne bénéficient que des exemptions de gains les plus basses. On peut leur refuser de l'aide si leurs antécédents professionnels sont médiocres et s'ils refusent de suivre une formation. Pour recevoir de l'aide, ils doivent

> chercher du travail ou suivre des études; ils sont parfois complètement inadmissibles s'ils vivent chez leurs parents.
>
> Nous ne suggérons pas par là que les personnes handicapées ne méritent pas un traitement privilégié, justifié par des besoins supplémentaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous nous soucions plutôt de voir minimiser le plus possible le recours à des méthodes fondées sur des jugements moraux, ou chargées de valeurs explicites ou tacites, pour définir les besoins. Si l'on peut démontrer que les besoins des handicapés, ou de tout autre groupe, d'ailleurs, sont plus importants que ceux d'une autre catégorie, ces bénéficiaires devraient avoir droit présomption à des prestations plus élevées. La question est maintenant de savoir si les prestations les plus élevées actuellement accordées aux personnes handicapées reflètent avec précision leurs besoins les plus importants.
>
> Nombre d'autres différences découlant de la « hiérarchie du mérite » sont moins faciles à expliquer de façon rationnelle. Les prestations touchées par les femmes âgées de 60 à 64 ans sont près du double de celles qu'on accorde à un homme du même âge. Cela témoigne peut-être de l'opinion traditionnelle selon laquelle les hommes ont une plus grande obligation de travailler, mais, de nos jours, on ne peut décrire cette distinction que comme une discrimination patente, fondée sur le sexe. Comme nous l'avons déjà mentionné, les prestations familiales imposent aux mères célibataires, séparées et abandonnées une période de carence de trois mois alors qu'il n'y a aucune exigence de ce genre pour les mères divorcées ou veuves. Quelle que soit l'étiquette sociale que l'on ait pu déjà invoquer pour établir certaines distinctions entre une situation dans laquelle on croyait que l'intéressée avait une part de responsabilité et celle dans laquelle elle semblait impuissante, le système d'aide sociale ne devrait plus permettre ce genre de distinctions (Ontario, 1988, p. 161-163).

Face à la catégorisation du système d'assistance sociale ontarien, le Comité met de l'avant la recommandation 9 : « À court et à moyen terme, il conviendrait de ramener à trois le nombre des catégories à l'aide sociale, à savoir : les personnes handicapées; les personnes nécessiteuses qui doivent participer au processus de planification des possibilités; les personnes nécessiteuses qui sont encouragées à participer à un tel processus, mais qui n'y sont pas tenues » (Ontario, 1988, p. 163).

Encadré 18 : La définition de conjoint telle qu'amendée en 1995 (Règlement de l'Ontario, 222/98, Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, paragraphe 1(1))

Le terme de « conjoint », relativement à l'auteur d'une demande ou à un bénéficiaire, s'entend, selon le cas :

a) d'une personne qui est du sexe opposé à celui de la demande ou du bénéficiaire et qui a déclaré avec lui au directeur ou à un administrateur

visé par la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* qu'ils sont conjoints;

b) d'une personne qui est tenue aux termes d'une ordonnance judiciaire ou d'un contrat familial de fournir des aliments à l'auteur de la demande ou au bénéficiaire ou à l'une ou l'autre des personnes à la charge de celui-ci;

c) d'une personne qui est tenue aux termes de l'article 30 ou 31 de la *Loi sur le droit de la famille*, de fournir des aliments à l'auteur de la demande ou au bénéficiaire ou à l'une ou l'autre des personnes à la charge de celui-ci, que la personne et l'auteur de la demande ou le bénéficiaire aient conclu ou non un contrat familial ou un autre accord selon lequel ils renonceraient à une telle obligation alimentaire ou y mettraient fin;

d) sous réserve du paragraphe (3), d'une personne du sexe opposé à celui de l'auteur de la demande ou du bénéficiaire qui réside dans le même logement que celui-ci si les aspects sociaux et familiaux des rapports existant entre eux constituent une cohabitation et que, selon le cas :
(i) la personne fournit un soutien financier à l'auteur de la demande ou bénéficiaire,
(ii) l'auteur de la demande ou le bénéficiaire fournit un soutien financier à la personne,
(iii) la personne et l'auteur de la demande ou le bénéficiaire ont un accord ou un arrangement en ce qui concerne leurs affaires financières.

Encadré 19 : Programme Ontario au travail : objectifs, participation

Les objectifs du programme Ontario au travail (d'après CCDS, 1998b, p. 125)

- Réduire le nombre de prestataires de l'assistance sociale
- Réduire les coûts du programme
- Conduire les gens à quitter les rangs de la population allocataire
- Aider les prestataires à trouver un emploi
- Enrichir les compétences de travail des participants à court terme
- Rendre le travail financièrement plus attrayant que l'assistance sociale
- Réduire le taux de récurrence à l'assistance sociale et augmenter le taux de sortie vers l'emploi
- Réduire la dépendance sur l'assistance sociale

À cet énoncé d'objectifs, il faut ajouter celui de l'apport d'une « contribution à la collectivité », comme l'énonce le Ministère dans la présentation des placements dans la collectivité : ceux-ci fournissent « l'occasion à la fois d'apporter une contribution à la collectivité, d'acquérir de l'expérience et des compétences essentielles sur le plan tant personnel que professionnel, et de nouer des contacts pouvant mener à un emploi futur. Les activités et les projets compris dans ces placements doivent profiter à la collectivité » (MSSC, 1997).

Que signifie participer au programme Ontario au travail?
Afin de demeurer admissible aux prestations d'aide sociale, vous devrez entreprendre une démarche active axée sur le marché du travail. On pourra ainsi vous demander de vous engager dans un placement dans la collectivité, de suivre une formation professionnelle, ou encore de chercher un emploi ou d'en accepter un. Vous devez accepter tout emploi rémunéré qui vous est offert si vous avez la capacité physique requise. L'agente ou l'agent chargé de votre cas cherchera à établir avec vous quelles sont les composantes du programme Ontario au travail les plus susceptibles de favoriser votre retour sur le marché du travail dans les plus brefs délais (Ontario, 1997, p. 2).

Encadré 20 : Le programme Ontario au travail : la trajectoire des prestataires (CCDS, 1998b)

Avant toute participation aux mesures de *workfare*, la première étape de la trajectoire prévue dans le cadre du programme Ontario au travail consiste à déterminer l'admissibilité du requérant à l'assistance sociale au moyen d'un test de besoin. L'agent de prestation de services doit déterminer aussi si le prestataire est apte au travail. Dans la démarche de prestation des services qui s'enclenche ensuite, lorsque ces deux conditions sont satisfaites, l'agent de prestation de services (le fonctionnaire municipal) semble être celui qui détermine l'orientation que devra suivre le prestataire. Le principe directeur qui fonde le choix de l'agent est de trouver « le chemin le plus court » menant à un emploi rémunéré. Dans cet esprit, n'importe quel emploi est un bon emploi[14]. Les personnes participant au programme signent une « entente de participation » avec l'agent chargé du dossier. Dans cette entente sont précisées les démarches que le prestataire compte « entreprendre pour décrocher un emploi rémunéré »[15]. Un feuillet administratif tient principalement lieu d'avis[16].

Les participants ont la possibilité de proposer un placement de participation communautaire ou un placement en emploi rémunéré. Cependant, de façon générale, durant les quatre premiers mois de prestations, avant d'être orienté vers une participation communautaire ou dans une activité de formation ou d'orientation professionnelle, les prestataires doivent effectuer une recherche active d'emploi de façon autonome ou structurée. Ils peuvent aussi avoir accès à une éducation de base, en suivant par exemple des cours de français ou d'anglais. Les activités n'ont pas toutes un caractère obligatoire[17]. Les personnes participant aux activités de *workfare* peuvent, en plus de la prestation habituelle, se voir rembourser les dépenses encourues pour l'achat de vêtements de travail et de matériel ou pour le transport.

Si ces quatre mois de recherches d'emploi sont infructueuses, le prestataire est aiguillé, par l'agent chargé de son dossier, vers une agence de placement dont le mandat est de faciliter sa démarche d'emploi en l'aidant à « trouver un emploi et à quitter l'aide sociale », ou encore en lui offrant un soutien au démarrage d'entreprise[18]. L'agence n'est payée que si les « efforts communs » portent fruit. L'inscription à une agence de placement est d'une durée maximale de 10 mois.

Une fois inscrit dans une agence d'aide au travail indépendant, le prestataire dispose de 18 semaines pour élaborer un « plan d'entreprise » décrivant en détail les activités futures de l'entreprise et les moyens mis en oeuvre pour garantir son succès. Après approbation du plan d'entreprise, le prestataire-entrepreneur dispose de huit semaines supplémentaires

pour « faire la preuve » que l'entreprise génère des revenus. Le prestataire peut être inscrit jusqu'à 60 semaines, ou environ 14 mois, à une agence d'aide au travail indépendant. Pour certains types d'entreprise, jusqu'à trois mois supplémentaires peuvent être accordés[19].

La personne qui est aiguillée sur un programme de formation peut être exemptée de participer aux autres volets du programme Ontario au travail. Toutefois, il est précisé que pendant les périodes de vacances, cette personne est tenue de chercher du travail, d'accepter un emploi temporaire si on lui en offre un, ou de consentir à travailler jusqu'à 17 heures par semaine, ou 70 heures par mois, dans le cadre d'un placement dans la collectivité.

Encadré 21 : Les activités relevant du programme Ontario au travail (Ontario, 1996)

Aide à l'emploi *(Employment Supports)*
Services de recherche d'emploi, orientation vers une éducation de base et formation professionnelle liée à un emploi particulier. Ces activités ont pour but de préparer les prestataires à occuper un emploi et à les soutenir pour accéder à un emploi rémunéré « par le chemin le plus court ». À titre d'exemple, on peut penser à des guichets d'emploi ou à des clubs d'entraide.

Participation communautaire *(Community Participation)*
Les travaux de services communautaires sous la direction de collectivités, d'organismes publics ou d'organismes sans but lucratif. Il vise à permettre aux participants et participantes de contribuer à leur collectivité, à se créer des réseaux de base, à leur fournir une expérience précieuse et une formation professionnelle afin de favoriser leur intégration dans des emplois rémunérés. Les placements sont d'une durée maximale de 6 mois; ils peuvent durer jusqu'à 11 mois s'ils comprennent un programme de formation. Les prestataires sont tenus d'effectuer au maximum 17 heures de travail par semaine (70 heures par mois), ce qui correspond au quotient du montant de la prestation divisé par le salaire minimum. Les prestataires disposent du reste de la semaine pour chercher un emploi rémunéré. Les placements peuvent être proposés par les groupes communautaires et les organismes sans but lucratif ou par les prestataires. Ces derniers peuvent faire valoir des activités de bénévolat comme une participation communautaire.

Placement en emploi rémunéré *(Employment Placement)*
Il s'agit d'une mesure spécifique pour les prestataires prêts à occuper un emploi. Il peut s'agir de démarrage d'entreprise ou d'emploi autonome. Des agences de placement peuvent jouer un rôle important dans le processus d'intégration en emploi des prestataires. En effet, certaines primes leur sont consenties par le gouvernement si elles parviennent à placer en emploi un prestataire et s'il le conserve six mois. La participation d'agences de placement à but lucratif n'est pas exclue du processus de prestations de service.

Encadré 22 : La politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale

Le 1er avril 2000, la « politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale » entre en vigueur. Toute personne reconnue coupable d'avoir fraudé l'aide sociale ne sera plus jamais admissible à des prestations. Ces mesures rigoureuses visent à mettre fin à la

fraude de l'aide sociale en Ontario (MSSC, 2000b). Prononçant une allocution devant les presses d'impression des chèques d'aide sociale, M. Harris a déclaré ce qui suit : « Les fraudeurs de l'aide sociale ne mettent pas le système en échec. Ils fraudent leurs voisins et les contribuables travailleurs de l'Ontario. Et le pire, c'est qu'ils fraudent ceux et celles qui dépendent réellement de l'aide sociale et qui respectent les règles du jeu » (MSSC, 2000b). « Nous refusons de ne rien faire et de laisser des tricheurs escroquer la population ontarienne, a déclaré M. John Baird, ministre des Services sociaux et communautaires. En Ontario, l'aide sociale est destinée aux femmes, aux hommes et aux familles qui en ont réellement besoin. Pas aux fraudeurs » (MSSC, 2000b). M. Harris a affirmé également : « Nous avons un message simple pour ceux qui ont fraudé le système et ce message est que c'est assez. La fraude de l'aide sociale ne sera plus tolérée en Ontario et si vous êtes reconnu coupable, vous serez banni de l'aide sociale. Nous disons seulement tolérance zéro. Voilà tout »[20] (Brennan, 2000). « Nos mesures de lutte contre la fraude ont également un rôle de dissuasion » a déclaré, pour sa part, M. Baird. « Nous ne tolérons pas que l'on abuse du système d'aide sociale et des contribuables qui le financent » (MSSC, 2000c). « Ce n'est pas mon intention de couper l'aide sociale à qui que ce soit, a déclaré M. Baird, mais nous ne pouvons permettre aux gens d'escroquer un système qui a été conçu pour aider ceux qui sont vraiment dans le besoin. Cette politique a pour but premier non d'économiser de l'argent, mais de préserver l'intégrité du système » (MSSC, 2000d). La radiation à vie des individus identifiés comme des fraudeurs est la radicalisation d'une orientation suivie depuis plusieurs années par le gouvernement Harris. Un programme anti-fraude inclut notamment une ligne téléphonique provinciale mise à la disposition de la population pour dénoncer les tricheries et abus connus. Le gouvernement du NPD avait également pris des mesures dans ce sens (Morisson, 1998, p. 4).

Le plan de consultation en matière de désintoxication

En novembre 2000, le ministre John Baird dévoilait un « plan de consultation en matière de désintoxication », dont l'objectif est « (d')aider les toxicomanes à se désaccoutumer, à ne plus dépendre de l'assistance sociale et à retrouver leur autonomie » (MSSC, 2000e). « On m'a parlé de gens qui utilisent leurs chèques d'aide sociale pour payer leurs drogues au lieu de nourrir leurs propres enfants », a indiqué le Ministre en conférence de presse (MSSC, 2000f). L'action gouvernementale est présentée comme une intervention humanitaire (MSSC, 2000f). La politique est encore floue quant à son contenu, mais le gouvernement ontarien a déjà opté pour une approche obligatoire en matière de traitement de désintoxication et pour l'application de lourdes sanction en cas de non-conformité aux nouvelles obligations qui seront édictées : « les particuliers qui refusent le traitement ou qui refusent de subir les tests sur demande ne pourront plus toucher de chèque d'assistance sociale ».

Encadré 23 : Objectifs et évolution du programme Nouveau-Brunswick au travail (DRH-NB, n.d.)

Objectifs et activités

Le projet vise à aider les participants (pendant un maximum de trois ans) à passer par diverses étapes de l'aide financière jusqu'à l'autosuffisance. Cela comprend un premier placement professionnel, la récupération scolaire, les stages d'été, l'acquisition de nouvelles compétences et la transition à l'emploi. Les participants peuvent recevoir un soutien du revenu de DRHC au taux d'allocation de formation et une allocation de services de garde,

s'il y a lieu, pendant un maximum de 156 semaines. Les participants sont alors considérés comme des non-clients. Cependant, ils peuvent avoir droit à la carte d'assistance médicale et aux prestations spéciales, y compris le complément du taux de base. Ils n'ont pas droit aux services de garde.

Les montants épargnés par DRH-NB en ne payant pas l'aide aux participants sont réaffectés à un fonds de formation et de perfectionnement. À son tour, ce fonds sert au projet pour régler les frais liés à l'acquisition de nouvelles compétences et aux autres services. Les gestionnaires de cas de DRH-NB ont la responsabilité de jouer un rôle clé pour identifier les services et assurer que ce sont ceux qui conviennent le mieux aux participants; de maintenir les liens pendant la transition entre l'emploi, les services scolaires et la formation professionnelle; de faciliter toutes les interventions nécessaires à chaque étape du projet; de dresser des plans de cas; de mettre à jour les renseignements sur les participants dans toute la gamme de services; de soutenir l'évaluation du projet; et d'assurer le suivi des participants.

Les participants peuvent obtenir leur diplôme d'études secondaires et acquérir une formation de niveau post-secondaire. On y trouve aussi des activités des services-conseils en matière de violence familiale ou encore sur la gestion du stress lié à la conciliation famille-emploi. L'information sur le harcèlement sexuel en milieu de travail est aussi intégrée aux activités se rapprochant de l'intégration professionnelle (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 72).

Évolution du programme

> « Le premier groupe a terminé l'étape initiale de perfectionnement scolaire en juin 1993 et a ensuite pris part à un stage de sept semaines, avant de retourner aux études en septembre. Il est devenu évident au cours de l'année précédente que tous les participants ne pourraient pas obtenir leur diplôme d'études secondaires dans les délais prévus. On a donc élaboré de nouveaux programmes visant l'acquisition de compétences professionnelles afin d'aider les participants à poursuivre leurs objectifs de carrière. (...) Un cours d'orientation au travail a (...) été ajouté au programme afin de préparer les participants du deuxième groupe à ce changement majeur dans leur vie. En plus d'en apprendre davantage sur les attentes des employeurs, les participants ont acquis diverses connaissances pratiques, dont l'équilibre entre les responsabilités familiales et professionnelles, ainsi que l'élaboration d'un budget ».

Le financement du programme a atteint 177 millions de dollars en six ans. Quelque 2 800 personnes y ont participé, à 80 p. 100 des femmes (Gorlick, Brethour, 1999, p. 7-8). Lors de l'élaboration du programme, on a « pris en considération la promotion d'emplois bien rémunérés pour les femmes, surtout les mères monoparentales à faible revenu » (Gorlick, Brethour, 1999, p. 8). La dimension évaluative de ce programme est prépondérante étant donné son statut de projet pilote. Les résultats de la dernière évaluation seront disponibles en 2001 (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 14).

Encadré 24 : Projet d'autosuffisance (PAS) : principales caractéristiques du supplément de gains pour les demandeures (d'après Michalopoulos *et al.*, 1999, p. S-3)

Obligation de travailler à temps plein
Le supplément est versé seulement aux mères de famille monoparentale travaillant à temps plein (en moyenne au moins 30 heures par semaine, sur une période comptable de quatre semaines ou d'un mois, avec un emploi ou plus) et ne recevant pas de prestations d'aide au revenu.

Incitatifs financiers substantiels
Le supplément équivaut à la moitié de la différence entre les gains d'emploi de la participante et un niveau de gains cible fixé par le PAS pour chaque province. Ce niveau de gains provincial est tel que l'emploi à temps plein devrait être plus payant que l'aide au revenu, pour la plupart des participantes. La première année du programme, le niveau cible a été fixé à 37 000 dollars en Colombie-Britannique (et 30 000 dollars au Nouveau-Brunswick[21]). Depuis, il a été réajusté selon les changements du coût de la vie et l'augmentation du plafond de l'aide au revenu. En 1996, il s'élevait à 37 625 dollars. Le supplément est réduit de 0,50 dollar par dollar d'augmentation des gains. Le revenu non gagné (pension alimentaire pour enfants, par exemple), les gains des autres membres de la famille et le nombre d'enfants n'influent pas sur le montant du supplément, qui est à peu près égal aux gains de nombreux travailleurs à bas salaire (avant impôt et avant déduction des frais reliés à l'emploi).

Ciblé sur les assistées sociale de longue date
L'admissibilité au supplément est limitée aux assistées sociales de longue date (recevant des prestations d'aide au revenu depuis au moins un an). Il s'ensuit que les participantes à l'étude sur les demandeures devraient continuer à être prestataires de l'aide au revenu durant la première année suivant leur inscription à l'étude, pour être admissibles au supplément.

Délai d'un an pour se prévaloir de l'offre
Si la prestataire de l'aide au revenu devenait admissible au supplément à la fin de la première année, on l'informait qu'elle pouvait s'inscrire pour le recevoir si elle trouvait un emploi à temps plein dans les 12 mois suivants (donc, au cours de la deuxième année). Si elle ne s'inscrivait pas dans ce délai de 12 mois, elle ne pouvait pas recevoir le supplément.

Période de réception du supplément limitée à trois ans
La participante peut recevoir le supplément pendant un maximum de trois années civiles à partir du mois où elle commence à le toucher, tant qu'elle travaille à temps plein et ne reçoit pas d'aide au revenu.

Solution de rechange à l'aide sociale à participation volontaire
Personne ne peut recevoir des prestations d'aide au revenu en même temps que le supplément. Personne n'est non plus tenu de participer au PAS, mais, après avoir commencé à recevoir le supplément, la participante peut décider n'importe quand de recommencer à être prestataire de l'aide au revenu, à condition de cesser de recevoir le supplément et de satisfaire aux exigences d'admissibilité à l'aide au revenu. Elle peut aussi toucher de nouveau le supplément en recommençant à travailler à temps plein, n'importe quand durant la période de trois ans pendant laquelle elle est admissible au supplément.

Encadré 25 : Projet d'autosuffisance (PAS) : résumé des constatations (d'après Michalopoulos *et al.*, 1999, p. S-4-S-5)

Dans l'étude sur les demandeures[22], l'offre de supplément du PAS a entraîné des changements significatifs de l'emploi à temps plein, des gains et du revenu, tout en réduisant nettement la pauvreté. En outre, à la fin de la période de suivi visée par le présent rapport, le coût du supplément versé a été plus que compensé par la réduction des prestations d'aide au revenu et par l'augmentation des recettes fiscales.

- **En offrant un supplément des gains pour rendre le travail payant, le PAS a nettement accru l'emploi**. Durant les six derniers mois de la période de suivi de 30 mois, l'offre de supplément du PAS a accru d'environ 12 points tant l'emploi à temps plein que l'emploi global. Il y a peu de changement du taux d'emploi à temps partiel. Par conséquent, le PAS semble avoir encouragé à travailler à temps plein des personnes qui ne l'auraient pas fait autrement, mais il a eu peu d'effet discernable sur l'effet déployé pour travailler par des personnes qui auraient quand même travaillé à temps partiel.

- **Comme bien des nouvelles prestataires de l'aide sociale sont relativement qualifiées, le PAS les a aidées à trouver de nombreux emplois bien payés**. Environ un tiers des nouveaux emplois que les participantes ont trouvés payaient au moins 10 dollars l'heure, ce qui est considérablement plus élevé que le salaire minimum légal de 7 dollars l'heure, quoique le salaire payé pour environ la moitié des nouveaux emplois soit près du salaire minimum.

- **En exigeant que les participantes travaillent à temps plein, le PAS a accru leurs gains de plus d'un tiers**. Parce que le PAS oblige les participantes à travailler à temps plein pour recevoir le supplément (et qu'il a eu un effet si marqué sur le pourcentage de celles qui ont trouvé des emplois bien payés), il a fait beaucoup augmenter les gains. Durant les six derniers mois de la période de suivi, les membres du groupe programme ont gagné en moyenne 836 dollars par mois comparativement à 613 dollars par mois pour les membres du groupe témoin, ce qui représente une différence de 223 dollars par mois (et de 1 338 dollars sur cette période de six mois).

- **Dans la majorité des cas, le supplément a été versé à des personnes qui auraient continué à être prestataires de l'aide au revenu s'il ne leur avait été pas offert**. Pendant les six derniers mois de la période de suivi, le PAS a réduit de 11 points le pourcentage des membres du groupe programme qui recevaient de l'aide au revenu. Toutefois, pour la même période, près d'une sur cinq (19 p. 100) des membres du groupe programme a reçu un versement du supplément. Le fait que le pourcentage des membres du groupe programme qui recevaient des versement du supplément est plus élevé que l'impact du PAS sur le pourcentage de celles qui touchent de l'aide au revenu laisse entendre que certaines participantes recevant des versements du supplément auraient renoncé à l'aide au revenu même si l'incitatif du PAS ne leur avait pas été offert. Le fait que nettement moins de membres du groupe programme que du groupe témoin ont reçu de l'aide au revenu indique que le supplément du PAS est aussi versé à de nombreuses personnes qui auraient continué à être prestataires de l'aide au revenu si l'offre du PAS ne leur avait pas été présentée.

- **Le PAS n'a entraîné aucune augmentation des paiements de transfert publics nets.** Afin de se qualifier pour obtenir le supplément, les membres du groupe programme devaient renoncer à l'aide au revenu et travailler à temps plein. De plus, elles devaient payer l'impôt et les charges sociales sur leurs gains, ainsi que l'impôt sur le supplément versé. En raison du grand impact du PAS sur les gains, la combinaison de l'augmentation des recettes fiscales et de la réduction des prestations d'aide au revenu a plus que compensé le coût des versements du supplément.

- **Le PAS a réduit nettement la pauvreté.** Le PAS a encouragé les participantes à travailler en leur proposant la « carotte » des incitatifs financiers plutôt que le « bâton » d'une réduction de leurs prestations d'aide sociale. Son grand impact sur les gains a donc réduit de 11 points le pourcentage des familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté de Statistique Canada. C'est une réduction importante de la pauvreté, peut-être la plus importante jamais obtenue grâce à un programme qui ne fait pas augmenter les paiements de transfert du gouvernement.

Encadré 26 : Le programme de *learnfare* du Nouveau-Brunswick (DRH-NB, n.d.)

Depuis septembre 1995, les jeunes prestataires de moins de 21 ans sont tenus de fréquenter l'école ou de participer à une session de formation, de recyclage ou de perfectionnement[23]. Ceux qui ne se conforment pas à ces obligations sont sanctionnés : ils perdent soit leur prestation, soit leur admissibilité à l'assistance. Ce nouvel ensemble de règles est regroupé dans ce que le gouvernement a appelé la *Politique pour les jeunes*[24].

La *Politique pour les jeunes* concerne les requérants ou les prestataires âgés de 16 à 20 ans inclusivement, qui ne résident pas chez leurs parents. Son objectif est d'« appuyer et d'encourager les jeunes à obtenir leur diplôme d'études secondaires ou à poursuivre leurs études ou leur formation » (p. 206). Dans le cadre du programme Avenir Jeunesse et de « partenariats avec le système d'enseignement public », les personnes concernées reçoivent des services de *counseling* et d'orientation afin de demeurer à l'école ou de retourner aux études. Il est prévu que tous les jeunes doivent avoir un « plan de cas actif établi, approuvé et surveillé par DRH-NB » (p. 206).

La *Politique pour les jeunes* prévoit une structure de prestations distincte et établie essentiellement en fonction de la participation ou non aux programmes de formation ou de perfectionnement (taux de participation ou de non-participation). Cette modulation des barèmes d'aide sociale en fonction du critère de participation aux mesures est, à elle seule, une obligation de transition professionnelle déguisée. Le prestataire est classé comme « participant » s'il est un requérant (non un allocataire) ayant un rapport d'examen médical qui atteste qu'il ne peut pas participer à la formation, s'il fréquente une école ou un établissement de formation, s'il participe à un programme de réadaptation ou un programme de rattrapage, ou s'il « est disposé à participer, mais ne peut le faire ou aucune possibilité ne s'offre à lui pour le moment » (p. 206). La personne qui ne satisfait à aucun des critères identifiés ci-dessus a le statut de prestataire « non-participant ». Certains groupes sont exemptés de l'application de la *Politique pour les jeunes*, dont les « parents célibataires » âgés de 19 ans ou plus.

Les barèmes varient fortement selon le statut de participation. Ainsi, un prestataire célibataire reçoit une aide mensuelle de 300 dollars, s'il est classé comme participant, et de 50 dollars, s'il est considéré comme « non-participant ». Pour les « parents célibataires » âgés de 16 à 18 ans, les barèmes de participation et de non-participation sont fixés à 700 dollars et 300 dollars, respectivement.

La *Politique pour les jeunes* prévoit des règles applicables aux situations difficiles. Ainsi, dans les cas de problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie, la participation à un programme de réadaptation ou à des services thérapeutiques est considérée comme une activité faisant partie du plan de cas. Le prestataire est alors reconnu comme étant « actif ». Également, dans certains cas de violence familiale, un jeune prestataire qui fréquente déjà l'école peut être admissible au barème de participation. Enfin, il est précisé que, pour les élèves souffrant de troubles d'apprentissage, le gestionnaire de cas « discutera de chaque cas individuellement avec l'école avant de déterminer le taux qui s'appliquera au jeune »[25].

Durant la période de participation aux mesures, le prestataire est tenu de se conformer à un certain nombre d'exigences, définies en termes d'assiduité et de résultats à atteindre :

> « Les jeunes sont tenus de maintenir une fiche de présence parfaite pendant toutes les composantes du programme de formation. Le ou les fournisseurs de services peuvent fixer un nombre d'absences et une moyenne scolaire acceptables. En l'absence d'une politique sur l'absentéisme, le nombre d'absences correspondant à plus de 10 % du mois ou les retards habituels ne seront pas tolérés et entraîneront une étude de cas et des mesures. Les décisions concernant les suspensions, par exemple, seront prises au cours de conférences de cas avec le personnel de l'école. Il faut trouver des solutions afin d'assurer que les élèves continuent de participer activement aux programmes ».

Les prestataires « participants », qui abandonnent leurs études ou leur formation, « verront immédiatement le montant de leurs prestations passer au taux de non-participation » (p. 206). En cas de suspension de l'école, il est indiqué que « le gestionnaire de cas déterminera, seulement après avoir consulté l'école, le moment où le montant des prestations sera réduit » (p. 206). Après 21 ans, les jeunes inscrits à une mesure verront leur barème d'assistance redressé et resteront admissibles aux services qu'ils recevaient antérieurement.

Barèmes d'assistance sociale pour les prestataires âgés de 16 à 21 ans, selon le statut de participation aux mesures, 1995	
CÉLIBATAIRE	
Participant	300 $ par mois
Non-participant	50 $ par mois
DEUX PERSONNES OU PLUS (TOUS DES JEUNES)	
Tous les membres participant	600 $ par mois
Pas tous les membres participant	100 $ par mois
DEUX PERSONNES OU PLUS (PAS TOUS DES JEUNES)	
Les jeunes (de 16 à 18 ans) sont considérés comme un ménage économique distinct s'ils vivent avec une personne de 21 ans ou plus. Il en va de même des personnes âgées de 19 et 20 ans qui demeurent avec une personne de 21 ans ou plus. Le barème est déterminé selon le statut de participant ou non-participant.	
PARENTS CÉLIBATAIRES ÂGÉS DE 16 À 18 ANS[1]	
Participant	700 $ par mois
Non-participant	300 $ par mois

Note :
[1] Tous les parents âgés de 16 à 18 ans inclusivement doivent participer à des classes d'éducation parentale « selon la disponibilité de ces cours ».

Il est à noter que les parents célibataires ont droit au taux de participation pendant les six mois qui suivent la naissance de leur enfant. Toutefois, il est stipulé que « l'évaluation sociale des SSC (Santé et services communautaires) indiquera si la responsabilité de ou des enfants est assumée par les deux parents ». Cette évaluation est donc déterminante en ce qui a trait au classement du ménage comme monoparental ou biparental (DRH-NB, p. 199).

Encadré 27 : Le projet *New Hope :* l'approche volontaire pour lutter contre la pauvreté et la « dépendance »[26] (d'après Bloom, D., 1997, p. 86)

Le projet *New Hope* de Milwaukee (Wisconsin) vise à faire face aux problèmes structurels qui sont source de pauvreté et de dépendance de l'aide sociale (pénuries d'emploi, bas salaires, temps de travail réduit, manque d'assurance médicale ou de services de garde). Le programme est basé sur l'idée que l'emploi est la solution à ces problèmes et qu'il sera préféré à l'assistance si les salaires sont suffisants pour permettre un niveau de vie convenable.

Le programme est destiné aux personnes et aux familles dont le revenu est égal ou inférieur à 150 p. 100 du seuil de la pauvreté. Il ne cible pas les prestataires de l'assistance sociale : y sont également admissibles les salariés et les chômeurs ne touchant pas l'aide sociale. Les mesures sont conçues pour inciter à l'emploi et représentent, en ce sens, une alternative à l'assistance sociale traditionnelle. *New Hope* offre une assistance à la recherche d'emploi aux chômeurs ou aux salariés désirant se réorienter en emploi. Les personnes ne pouvant s'insérer dans l'emploi non aidé se voient offrir des emplois au salaire minimum dans des organismes sans but lucratif. Des subventions salariales sont offertes mensuellement aux personnes travaillant au moins 30 heures par semaine et dont le revenu est inférieur au seuil de la pauvreté, ce qui, combiné à l'Earned Income Tax Credit (EITC)[27], fait passer le salaire annuel familial au-dessus de ce seuil. Ces salariés peuvent aussi bénéficier, moyennant une contribution financière de leur part (fixée selon leur revenu et la taille du ménage), d'une assurance médicale lorsqu'ils ne sont pas couverts par l'employeur ou le *Medicaid*. Une aide

financière destinée à couvrir une partie des dépenses liées à la garde d'enfants de moins de 13 ans est également fournie.

Notes

[1] D'après les propos de la personne qui a évalué notre rapport pour le gouvernement de la Saskatchewan.

[2] D'après les propos de la personne qui a évalué notre rapport pour le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

[3] La suite de notre commentaire s'appuie sur MSSC, 1998b.

[4] Nous avons déjà montré comment, dans l'histoire, les institutions assurancielles et assistancielles ont évolué selon un mouvement d'interaction réciproque, cela tant en France qu'au Québec et au Canada (Morel, 1994).

[5] Le soutien du revenu est assuré par la combinaison de transferts d'argent et de mesures fiscales.

[6] Crédit pour enfant de plus de 18 ans qui n'est pas aux études.

[7] Déduction d'une partie des frais de garde à l'exception des frais pour les places à 5 dollars.

[8] Lorsque le revenu net est inférieur à un certain seuil.

[9] Cette mesure haussant les seuils d'imposition nulle des familles.

[10] Initialement, le programme devait être en vigueur le 1er janvier 1998.

[11] Le gouvernement québécois fonde sa réclamation sur l'article 69 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui prévoit « que les entreprises et les employés qui participent à un programme provincial de congés parentaux au moins aussi généreux que le programme fédéral ont droit à une réduction des cotisations afférentes qu'ils versent à la caisse d'assurance-emploi » (Dutrisac, 2000b).

[12] En février, la ministre québécoise avait tenté de relancer les négociations. En avril, la ministre Jane Stewart avait annoncé qu'elle attendrait que le programme fédéral amélioré soit mis sur pied à la fin de décembre et évalué par la suite, avant de procéder plus avant (Dutrisac, 2000c).

[13] Certaines catégories englobent des sous-catégories qui ne figurent pas dans cet encadré.

[14] À la fin des années 1990, le slogan du ministre de la Famille et des Services sociaux de l'Alberta s'énonce également en ces termes.

[15] MSSC, 1997, « Que signifie participer au programme Ontario au travail ? », site du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario (http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/owiaf.htmlt).

[16] Nous disposons de peu d'information sur la nature de l'entente.

[17] Telle fût en effet la décision de la Commission de révision de l'aide sociale à l'égard des sessions d'orientation.

[18] Pour être aiguillé sur le volet de placement en emploi rémunéré, certaines conditions doivent être satisfaites par les prestataires. Premièrement, ceux-ci doivent toucher l'assistance sociale depuis au moins quatre mois, avoir entrepris une recherche d'emploi au cours des quatre derniers mois et ne pas avoir été référés à une agence de placement au cours des 18 derniers mois.

[19] Le prestataire peut bénéficier d'une exemption sur les avoirs d'entreprise d'environ 10 000 dollars, calculée en fonction du type d'entreprise créée. Un emprunt ayant servi au démarrage d'entreprise peut, dans certains cas, être déduit du revenu et de l'actif du prestataire lors du calcul des prestations.

[20] Dans le cas des parents, seuls les enfants pourront recevoir l'assistance sociale.

[21] Ce niveau est élevé puisqu'il représente en fait le double du salaire brut de la grande majorité des prestataires (Berlin *et al.*, 1998m p. vii).

[22] De nombreuses études d'évaluation ont été rendues publiques : Bancroft, Currie, Vernon, 1995; Berlin *et al*,. 1998; Bloom *et al.*, 1997; Card, Robins, 1996; Linn *et al.*, 1998; Mijanovitch, Long, 1995.

[23] Les jeunes qui sont âgés de 16 à 18 ans peuvent aussi être concernés par la politique appelée « jeunes de 16 à 18 ans vivant hors du foyer parental » (http:// www.gov.nb.ca/hrd/POL-F/policy1F.htm#youth-policy).

[24] Des mesures incitatives ont également été adoptées avec la bonification des exemptions de gains d'emploi et l'introduction d'exemptions pour les prestataires qui deviennent travailleurs autonomes (CNBS, 1997, p. 28).

[25] Une politique relative aux « clients incarcérés » a aussi été élaborée.

[26] Voir aussi Brock *et al.*, 1997.

[27] L'EITC est un supplément salarial versé aux faibles salariés.

TABLEAUX

1 Étude synthétique la situation au Canada, admissibilité à l'aide aux mères nécessiteuses, 1958 160
2 Régime d'assistance publique du Canada, total des dépenses fédérales-provinciales partagées pour l'assistance générale, par province et pour le Canada, 1980-1981 à 1994-1995 161
3 Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, par province et pour le Canada, 1996-1997 à 1998-1999 162
4 Régime d'assistance publique du Canada, nombre de bénéficiaires de l'assistance générale par province et pour le Canada, 1970-1971 à 1998-1999 163
5 Distribution des prestataires et des bénéficiaires de l'assistance sociale par type de famille, Canada, mars 1998 164
6 Nombre de prestataires selon le type de famille, Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick, mars 1997 164
7 Évolution en pourcentage des barèmes des prestations d'assistance sociale au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick entre 1986 et 1996 165
8 Revenu estimatif d'assistance sociale, provinces choisies, 1998 166
9 Proportion d'enfants au sein de familles monoparentales ayant une femme à leur tête sous le seuil de faible revenu, avant impôt, par province et au Canada, 1980-1998 168
10 Données sur le marché du travail, mères seules, Canada et provinces choisies, 1996 169
11 Programme APTE : l'aide financière 170
12 Programme Soutien financier : l'aide financière 171
13 Évolution des barèmes d'aide sociale de 1988 à 1996 pour divers types de ménage, Québec 172
14 Pourcentages des nouvelles participations selon le statut des participants, Emploi-Québec, 1er avril – 24 octobre 2000 173
15 Répartition des nouvelles participations selon le statut des participants, Québec, 2000 174

Tableau 1 : Étude synthétique la situation au Canada, admissibilité à l'aide aux mères nécessiteuses, 1958

	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	N.-B.	N.-É.	Î.P.-É
BÉNÉFICIAIRES									
Mère avec un enfant ou plus	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ADMISSIBILITÉ : (A) CONDITIONS									
Caractère	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Nationalité	✓			✓		✓	✓	✓	✓
Résidence	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Évaluation des ressources	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ADMISSIBILITÉ : (B) CATÉGORIES									
Veuve	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mari invalide	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Invalidité physique	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Maison de santé	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Institution pénale	✓		✓			✓			
Divorcée	✓		✓	✓	✓				
Séparée	✓			✓	✓				
Abandonnée	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fille-mère	✓	✓	✓	✓					
Parent nourricier	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exceptionnels non autrement admissibles			✓	✓	✓	✓			
LES ENFANTS ADMISSIBLES									
De base :									
Au-dessous de 15 ans				✓					
Au-dessus de 16 ans	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Circonstances spéciales :									
16 ans, et à l'école jusqu'à la fin de l'année académique			✓		✓	✓	✓		✓
De 16 à 18 ans, et fréquentant l'école	✓	✓							
Au-dessous de 18 ans, désavantagés physiques ou mentaux	✓			✓					
Au-dessous de 19 ans, physiquement ou mentalement incapables de travailler						✓			
De 16 à 21 ans, invalides et incapables de gagner leur vie			✓						

Source : Laroche, Bernadette. *L'assistance aux mères nécessiteuses dans la province de Québec*, 1950. Thèse en service social, Université Laval, appendice VI d'après *Santé et bien-être social*, bulletin mensuel, Division des services de l'information du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, janvier 1950.

Tableau 2 : Régime d'assistance publique du Canada, total des dépenses fédérales-provinciales partagées pour l'assistance générale, par province et pour le Canada, 1980-1981 à 1994-1995 (en milliers de dollars)

Années[1]	Québec	Ontario	Nouveau-Brunswick	Canada
1995-1996	3 179 488	s/o	252 798	s/o
1994-1995	3 476 704	s/o	263 874	s/o
1993-1994	3 485 347	s/o	284 962	s/o
1992-1993	3 204 512	s/o	308 592	s/o
1991-1992	2 836 088	s/o	259 374	s/o
1990-1991	2 408 579	3 639 189	261 052	8 882 801
1989-1990	2 143 957	2 425 147	236 185	7 146 312
1988-1989	2 121 456	2 163 820	227 535	6 825 719
1987-1988	2 118 102	1 831 461	235 034	6 393 927
1986-1987	2 146 744	1 642812	229 282	6 123 980
1985-1986	2 221 906	1 479 479	206 714	5 880 410
1984-1985	2 055 285	1 406 421	192 857	5 521 736
1983-1984	1 851 769	1 200 805	174 614	4 927 492
1982-1983	1 472 324	1 047 128	170 377	4 154 831
1981-1982	1 220 364	845 825	142 188	3 272 423
1980-1981	1 080 067	737 762	126 191	2 838 161
1979-1980	886 794	653 788	107 161	2 430 048
1978-1979	780 316	605 934	104 788	2 178 996
1977-1978	703 566	557 098	79 716	1 986 600
1976-1977	625 524	494 906	106 036	1 808 330
1975-1976	520 784	483 790	78 836	1 606 878
1974-1975	427 826	411 706	55 644	1 374 850
1973-1974	368 908	311 242	42 656	1 079 386
1972-1973	367 380	280 468	34 756	1 027 206

Notes :

[1] Années financières se terminant le 31 mars.

Le total des dépenses fédérales-provinciales a été calculé en doublant le montant fédéral payé chaque année afin de faire ressortir la notion des coûts partagés à 50 p. 100. Les dépenses fédérales représentent les paiements réels aux provinces quant aux réclamations reçues chaque année financière et peuvent comprendre certains coûts engagés au cours d'années antérieures. La contribution à la province de Québec inclut des transferts de points d'impôt en vertu de *la Loi de 1977 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. En vertu de *la Loi fédérale sur la compression des dépenses du gouvernement*, les données sur les dépenses fédérales-provinciales, par composante de programme, ne sont pas disponibles pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique en raison du taux limité de majoration des contributions fédérales (croissance annuelle de 5 p. 100 supérieure au taux de l'année de référence 1989-1990). Les dépenses pour 1990-1991 incluent la part égale des contributions fédérales et les trop-payés ont été recouvrés en 1991-1992. Les dépenses indiquées visent les paiements réels effectués durant l'année financière, indépendamment de l'année des dépenses. Les programmes, définitions et systèmes de rapport varient considérablement d'une province à l'autre ou encore dans une même province au cours de plusieurs années; les données ne sont pas comparables et ne devraient être utilisées qu'à titre estimatif.

Source : Les données sont tirées de Développement des ressources humaines du Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1972-73 à 1996-97*, DRHC, Hull, 1997, tableau 362.

Tableau 3 : Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, par province et pour le Canada, 1996-1997 à 1998-1999 (en milliers de dollars)

	Québec	Ontario	Nouveau-Brunswick	Canada
2003-2004	7 709 000	12 527 000	773 000	s/o
2002-2003	7 584 000	12 211 000	765 000	s/o
2001-2002	7 474 000	11 921 000	758 000	s/o
2000-2001	7 557 000	11 571 000	754 000	30 800 000
1999-2000	7 284 000	10 968 000	728 000	29 400 000
1998-1999[1]	6 944 000	9 546 000	655 000	26 251 000
1997-1998[1]	6 749 521	9 044 150	632 226	25 044 441
1996-1997[1]	7 358 161	9 681 958	691 562	26 900 000

Notes :

[1] Année financière se terminant le 31 mars.

En avril 1996, le TCSPS a remplacé le RAPC et le FPE. En vertu du TCSPS, les provinces et territoires reçoivent une aide financière fédérale globale pour la prestation de services de santé, d'éducation postsecondaire, d'aide sociale et de services sociaux. Le total inclut une combinaison d'argent comptant et le transfert de points d'impôt. Les montants donnés pour 1998-1999 sont les montants auxquels les provinces ont droit étant donné que les montants réels ne sont pas disponibles. Le montant total n'inclut pas les 3,5 milliards de dollars versés aux provinces et territoires sous forme de supplément du TCSP spécifiquement désigné aux programmes de santé. Les montants prévus pour les années 1999-2000 et suivantes sont approximatifs. En plus, il se peut qu'ils comptabilisent certains points d'impôt prévus par le système de péréquation.

Source : Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1974-1975 à 1998-1999*, tableau 440, 1999 (http://www.hrdc-drhc.gc.ca/socpol/statistics/74-75/tabfig/tab440f.html, consulté le 15 février 2002). Pour les années 1999-2000 et suivantes, voir Finances Canada. *Principaux transferts fédéraux aux provinces et territoires (1999-2000 à 2003-2004)*, 2000 (http://www.fin.gc.ca/FEDPROVF/mftf.html).

Tableau 4 : Régime d'assistance publique du Canada, nombre de bénéficiaires de l'assistance générale par province et pour le Canada, 1970-1971 à 1998-1999

	Québec	Ontario	Nouveau-Brunswick	Canada
1998-1999	661 300 (29 %)	910 100 (39,9 %)	61 800	2 279 200
1997-1998	725 700	1 091 300	67 100	2 577 500
1996-1997	793 300	1 149 600	70 600	2 774 900
1995-1996	813 200	1 214 600	67 100	2 937 100
1994-1995	802 200	1 344 600	67 400	3 070 900
1993-1994	787 200	1 379 300	73 500	3 100 200
1992-1993	741 400	1 287 000	78 100	2 975 000
1991-1992	674 900	1 184 700	78 200	2 723 000
1990-1991	594 900	929 900	71 900	2 282 200
1989-1990	555 900	675 700	67 200	1 930 100
1988-1989	559 300	588 200	67 700	1 856 100
1987-1988	594 000	533 500	70 600	1 853 000
1986-1987	649 600	518 400	73 700	1 904 900
1985-1986	693 900	485 800	68 800	1 892 900
1984-1985	708 700	485 800	69 100	1 923 300
1983-1984	705 900	484 600	68 600	1 894 900
1982-1983	675 800	471 200	70 100	1 832 900
1981-1982	561 900	406 800	62 700	1 502 800
1980-1981	532 900	389 800	67 400	1 418 400
1979-1980	511 925	354 798	66 312	1 334 330
1978-1979	478 277	382 224	65 040	1 347 180
1977-1978	464 503	356 324	63 432	1 321 676
1976-1977	457 053	338 909	67 130	1 327 984
1975-1976	428 713	367 943	52 521	1 322 918
1974-1975	416 558	336 415	55 604	1 280 441
1973-1974	395 820	317 283	51 879	1 208 629
1972-1973	406 452	307 880	58 575	1 221 413
1971-1972	462 571	333 584	61 717	1 379 257
1970-1971	489 073	364 046	65 756	1 460 064

Note : Les programmes, définitions et systèmes de rapport varient considérablement d'une province à l'autre ou encore dans une même province au cours de plusieurs années; les données ne sont pas comparables et ne devraient être utilisées qu'à titre estimatif.

Source : Les données pour les années 1970-1971 à 1994-1995 sont tirées de Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1970-71 à 1994-95*, DRHC, Hull, 1995, tableau 361. Pour l'année 1995-1996, les données sont tirées de Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1972-73 à 1996-97*, DRHC, Hull, 1997, tableau 361. Pour les années 1996-1997 à 1998-1999, les données sont tirées de Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1974-75 à 1998-99*, DRHC, Hull, 1999, tableau 435 (Nombre de bénéficiaires des programmes provinciaux et municipaux d'assistance sociale).

Tableau 5 : Distribution des prestataires et des bénéficiaires de l'assistance sociale par type de famille, Canada, mars 1998

	Prestataires		Bénéficiaires	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Célibataires	778 600	55,6	778 600	30,2
Couples sans enfants	73 400	5,2	146 800	5,7
Couples avec enfants	147 300	10,5	294 600	11,4
Parents seuls	402 100	28,7	402 100	15,6
Enfants	—	—	955 400	37,1
Total	1 401 600	100	2 577 500	100

Note : Les quatre premières catégories (autant pour les prestataires que les bénéficiaires) ne comprennent que des adultes. La cinquième comprend seulement des enfants.

Source : Conseil canadien de développement social, (http://www.ccds.ca/factsheets/sadis98.htm, consulté le 15 février 2002). Données provenant de : Développement des ressources humaines Canada, décembre 1998.

Tableau 6 : Nombre de prestataires selon le type de famille, Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick, mars 1997

	Québec	Ontario	Nouveau-Brunswick	Total
Célibataires	299 511 (64 %)	273 588 (47 %)	17 115 (47 %)	793 990 (55 %)
Couples sans enfants	25 947 (6 %)	28 816 (5 %)	2 944 (8 %)	75 013 (5 %)
Couples avec enfants	46 806 (10 %)	73 491 (13 %)	4 926 (14 %)	157 675 (11 %)
Parents seuls	98 111 (21 %)	201 900 (35 %)	11 192 (31 %)	425 800 (29 %)
Total	470 375 (100 %)	577 795 (100 %)	36 177 (100 %)	1 452 779 (100 %)

Note : Les données dans ce tableau incluent 97 p. 100 du total estimé du nombre national de prestataires en mars 1997.

Source : Conseil canadien de développement social (http://www.ccds.ca/factsheets/fs_wfp98.htm, consulté le 15 février 2002), Évolution en pourcentage du taux des prestations d'assistance sociale au Canada et dans les provinces entre 1986 et 1996 (en dollars constants).

Tableau 7 : Évolution en pourcentage des barèmes des prestations d'assistance sociale au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick entre 1986 et 1996 (en dollars constants)

	1986	1995	1996	Changement en % 1995-1996	Changement en % 1986-1995
Québec					
Célibataire apte au travail	3 254	6 096	6 000	-1,6	84,4
Personne handicapée	...	8 217	8 268	0,6	...
Parent seul, un enfant	10 951	11 713	11 528	-1,6	5,3
Couple, deux enfants	14 154	13 741	13 524	-1,6	-4,5
Ontario					
Célibataire apte au travail	6 955	8 024	6 584	-17,9	-5,3
Personne handicapée	...	11 650	11 466	-1,6	...
Parent seul, un enfant	12 456	14 535	11 940	-17,9	-4,1
Couple, deux enfants	15 505	18 716	15 428	-17,6	-0,5
Nouveau-Brunswick					
Célibataire apte au travail	3 092	3 146	3 132	-0,4	1,3
Personne handicapée	...	6 511	6 483	-0,4	...
Parent seul, un enfant	9 286	9 628	9 573	-0,6	3,1
Couple, deux enfants	10 045	10 778	10 711	-0,6	6,6

Source : Conseil canadien de développement social (http://www.ccds.ca/factsheets/fs_wfp98.htm, consulté le 15 février 2002). Données provenant du CNBS. *Revenus de bien-être social, 1996*, hiver 1997-1998, 1998.

Tableau 8 : Revenu estimatif d'assistance sociale, provinces choisies, 1998

	Assistance sociale de base	Prestations supplémentaires	Prestation fiscale fédérale pour enfants[1]	Prestations provinciales pour enfants	Crédit pour la TPS[2]	Crédits d'impôt provinciaux	Revenu d'assistance sociale total
Québec[3]							
Personne seule apte au travail[4]	5 880				199		6 079
Personne seule handicapée[5]	8 544				236		8 780
Parent seul, un enfant[6]	7 738	810	1 460	2 275	495		12 778
Couple, deux enfants[7]	10 602	139	2 511	1 950	608		15 810
Ontario[8]							
Personne seule apte au travail	6 240				199	383	6 822
Personne seule handicapée[9]	11 160				293	306	11 759
Parent seul, un enfant[10]	11 181	105	1 535		501	373	13 695
Couple, deux enfants[11]	14 063	407	2 545		608	483	18 106
Nouveau-Brunswick[12]							
Personne seule apte au travail	3 168				199		3 367
Personne seule handicapée[13]	6 696				201		6 897
Parent seul, un enfant[14]	8 772	900	1 536	252	463		11 923
Couple, deux enfants[15]	9 828	1 000	2 545	504	608		14 485

Notes :

[1] La famille monoparentale ayant un enfant reçoit 1 200 dollars soit le montant de base de la Prestation fédérale pour enfants et un supplément de 213 dollars pour chaque enfant de moins de sept ans. La famille biparentale ayant un enfant de 10 ans et un autre de 15 ans avait droit à 2 040 dollars (1 020 pour chaque enfant). Au 1er juillet 1998, le parent seul avec un enfant recevait un supplément de 605 dollars par an (ou 50,42 dollars par mois) et le couple avec deux enfants recevait un supplément de 1 010 dollars par an (84,17 dollars par mois). Toutes les provinces, sauf Terre-Neuve et le Labrador, et le Nouveau-Brunswick et les deux territoires, soustrayaient la valeur du supplément des prestations d'assistance sociale versées aux familles. Les éditions futures du présent rapport indiqueront les nouveaux changements qui seraient apportés au supplément. Le Québec et l'Alberta ont demandé au gouvernement fédéral de faire varier le montant de la Prestation fiscale pour enfants; c'est la raison pour laquelle les chiffres de la prestation pour enfants diffèrent pour ces provinces.

[2] Les crédits pour la TPS sont versés aux trois mois. Le supplément spécial TPS pour personnes seules et familles monoparentales est inclus dans les totaux pour l'année.

[3] La valeur du crédit de taxe de vente du Québec est incluse dans le montant de l'assistance sociale de base. La personne seule handicapée a été classée selon le Programme d'aide financière. La famille monoparentale a été classée « non disponible » en vertu du programme APTE, tandis que les autres ont été classées « non participants ».

[4] Le 1er avril 1997, les taux sont passés de 500 dollars à 490 dollars par mois. Le taux d'exemption pour revenu gagné a augmenté d'un montant équivalent. Le montant réel d'assistance sociale pourrait être moins élevé que celui indiqué ici si le bénéficiaire était réputé avoir droit à une « contribution parentale » au sens de la loi québécoise.

[5] Le 1er janvier 1997, l'assistance sociale de base versée aux personnes handicapées a augmenté de 2 p. 100. Les taux ont de nouveau augmenté le 1er janvier 1998.

[6] Le Québec a réduit ses paiements d'aide sociale aux familles avec enfants d'un montant équivalent à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Le 1er avril 1997, le taux d'assistance sociale a diminué, passant de 850 dollars à 839 dollars par mois. L'exemption pour revenu gagné a augmenté d'un montant équivalent. Les taux ont de nouveau diminué à 671 dollars le 1er septembre 1997, parallèlement à l'augmentation des allocations familiales provinciales. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires représentent l'allocation-logement versée aux bénéficiaires avec enfants à charge. Cette subvention était de 60 dollars par mois jusqu'au 1er octobre 1997, date à laquelle elle a été portée à 66 dollars. Le Québec a augmenté l'allocation-logement une nouvelle fois le 1er octobre 1998, la portant à 72 dollars par mois. Le Québec a demandé au gouvernement fédéral de faire varier le montant de la Prestation fiscale pour enfants selon l'âge de l'enfant et son rang dans la famille. Les chiffres de la colonne des prestations provinciales pour enfants sont ceux de l'allocation familiale du Québec, de l'allocation pour jeune enfant et du supplément pour parent unique.

[7] Le Québec a réduit ses paiements d'aide sociale aux familles avec enfants d'un montant équivalent au supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Le 1er avril 1997, le taux de base de l'assistance sociale a diminué, passant de 1 000 dollars à 978 dollars par mois. L'exemption pour revenu gagné a augmenté d'un montant équivalent, soit de 225 à 247 dollars par mois. Les taux ont de nouveau diminué à 853 dollars par mois le 1er septembre 1997, parallèlement à l'augmentation des allocations familiales provinciales. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires comprennent la subvention pour le logement versée aux bénéficiaires avec enfants à charge. Cette subvention était de

60 dollars par mois jusqu'au 1er octobre 1997, date à laquelle elle est passée à 66 dollars par mois. Ces chiffres incluent aussi l'allocation pour frais scolaires de 46 dollars pour chaque enfant à charge fréquentant l'école primaire et de 93 dollars pour chaque enfant à charge fréquentant l'école secondaire. Le Québec a demandé au gouvernement fédéral de faire varier le montant de la Prestation fiscale pour enfants selon l'âge de l'enfant et son rang dans la famille. Les chiffres de la colonne des prestations provinciales pour enfants sont ceux de l'allocation familiale du Québec, de l'allocation pour jeune enfant et du supplément pour parent unique.

[8] Les chiffres de la colonne des crédits d'impôt provinciaux représentent le montant combiné de la taxe de vente de l'Ontario et du crédit d'impôt foncier pour 1997 fondé sur les coûts de logement du bénéficiaire en 1997.

[9] L'aide versée à une personne seule handicapée est fondée sur le Programme de soutien aux personnes handicapées de l'Ontario, autrefois désigné programme GAINS-D. La dernière augmentation des taux remonte à avril 1993.

[10] L'Ontario soustrait la valeur du supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants du montant d'assistance sociale de base. Les prestations supplémentaires représentent l'allocation pour vêtements d'hiver de 105 dollars par enfant à charge.

[11] L'Ontario soustrait la valeur du supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants du montant d'assistance sociale de base. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires représentent le montant combiné de l'allocation de rentrée scolaire (69 dollars pour un enfant de 10 ans et 128 dollars pour un enfant de 15 ans) et à l'allocation de 105 dollars par enfant à charge.

[12] Les taux, pour les quatre types de familles recevant l'aide sociale, ont augmenté de 2 p. 100 le 1er octobre 1996.

[13] Le 1er avril 1997, le Nouveau-Brunswick a augmenté les prestations aux personnes handicapées d'un autre 2 p. 100.

[14] Le Nouveau-Brunswick permet aux familles de conserver le supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires sont ceux de la Prestation du supplément de revenu, une subvention au logement accordée à toute famille avec enfant(s) qui doit assumer des coûts de logement élevés. La subvention maximale accordée aux ménages y ayant droit est de 90 dollars par mois de novembre à avril, et de 60 dollars par mois de mai à octobre. Dans la colonne des prestations provinciales pour enfants, le montant mensuel de 21 dollars versé à partir d'avril 1997 représente la Prestation fiscale pour enfants du Nouveau-Brunswick.

[15] Le Nouveau-Brunswick permet aux familles de conserver le supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires sont ceux de la Prestation du supplément de revenu et du supplément de rentrée scolaire (50 dollars par an par enfant). Les chiffres de la colonne des prestations provinciales pour enfants représentent la Prestation fiscale pour enfants mensuelle du Nouveau-Brunswick de 21 dollars par enfant commençant en avril 1997.

Source : Repris intégralement de CNBS. *Revenus de bien-être social, 1997 et 1998*, Ottawa, 2000.

Tableau 9 : Proportion d'enfants au sein de familles monoparentales ayant une femme à leur tête sous le seuil de faible revenu, avant impôt, par province et au Canada, 1980-1998

	Proportion %																		
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Québec	64,8	57,0	71,7	68,0	70,7	68,3	63,4	70,2	60,2	57,4	60,9	63,0	65,8	62,1	63,6	55,7	56,6	63,4	62,1
Ontario	57,4	57,8	62,0	64,0	63,4	65,5	55,8	51,3	52,6	49,7	61,0	67,4	52,6	60,3	55,9	62,1	64,6	57,2	56,5
Nouveau-Brunswick	59,1	78,1	73,6	70,1	80,5	72,8	73,7	76,6	70,6	70,2	67,6	65,6	69,7	74,3	62,2	74,8	73,6	69,1	60,8
Canada	58,9	58,2	64,2	64,8	66,6	65,9	61,1	63,3	59,4	57,5	62,9	64,2	60,0	63,3	59,9	61,9	61,8	59,8	56,3

Note : Enfants âgés de moins de 18 ans. Chef de famille âgé de moins de 65 ans. Seuils de faible revenu, base de 1992. Avant 1996, les données étaient fournies par l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), mais depuis elles proviennent de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Les données pour le Canada et le Québec (années 1995 à 1998 inclusivement) ont fait l'objet d'une révision par Statistique Canada.

Source : Pour les années 1989 à 1995 inclusivement, voir Statistique Canada. *Personnes à faible revenu, 1980 à 1997*, Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, avril 1999, catalogue 13-569-XIB, Tableau 5 (Personnes à faible revenu selon l'âge, le sexe et la province, 1980 à 1997). Pour les années suivantes, voir Statistique Canada. *Le revenu au Canada 1998*, Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, juin 2000, catalogue 75-202-XPF, Tableau 8.5 (Personnes à faible revenu avant impôt (SFR-base de 1992), illustrant la prévalence et le nombre estimatif, Canada et provinces, 1989-1998).

Tableau 10 : Données sur le marché du travail, mères seules, Canada et provinces choisies, 1996

Statut selon la semaine de référence		Total des mères seules	Personnes occupées			Chômage	Personnes inactives
			Total	Travail à temps partiel	Travail à temps plein		
Canada	Mères seules	945 235	480 555	103 270	353 685	93 820	370860
	Enfants < 6 ans	237 535	96 925	26 510	64 130	34 055	106 550
	Enfants entre 6 et 14 ans	294 585	185 080	40 620	137 125	36 970	72 535
	Enfants 15 ans et +	413 110	198545	36 150	152 430	22 800	191 770
Québec	Mères seules	252 515	119 500	23 635	89 970	23 485	109 530
	Enfants < 6 ans	55 520	19 805	4 275	14 250	6 090	29 620
	Enfants entre 6 et 14 ans	77 270	46 575	9 150	35 490	9 985	20 710
	Enfants 15 ans et +	119 725	53 115	10 205	40 230	7 405	59 200
Ontario	Mères seules	355 035	180 750	40 310	132 155	38 625	135 665
	Enfants < 6 ans	91 835	37 665	11 095	24 175	15 485	38 685
	Enfants entre 6 et 14 ans	108 345	67 200	16 100	48 720	14 515	26 630
	Enfants 15 ans et +	154 855	75 880	13 120	59 260	8 625	70 350
Nouveau-Brunswick	Mères seules	24 585	11220	2550	8085	2695	10 680
	Enfants < 6 ans	5 845	2 375	595	1580	1160	2 305
	Enfants entre 6 et 14 ans	7 475	4 395	995	3 220	935	2 145
	Enfants 15 ans et +	11 275	4 445	960	3285	600	6 230

Source : Données du recensement de 1996.

Tableau 11 : Programme APTE : l'aide financière
Aide pour besoins de base
L'aide est versée sur la base d'un déficit mensuel entre les revenus d'un ménage et ses besoins. Ainsi, une personne qui n'a aucun revenu reçoit le plein barème. Ces barèmes varient selon la taille du ménage et correspondent aux besoins ordinaires pour le logement, la nourriture, les vêtements et autres nécessités.

Le montant des prestations ainsi que le niveau des gains de travail exclus du calcul des ressources sont fonction de la disponibilité des clients et de leur participation effective aux mesures d'aide à l'intégration au marché du travail.

Composition familiale		**Barème des besoins / Revenus de travail exclus, 1990 ($)**			
Adulte(s)	Enfant(s) à charge	Participation	Non-disponibilité	Disponibilité	Non-participation
1	0	545/84	532/56	504/84	441/147
1	1	755/84	724/73	713/84	650/147
1	2	862/84	831/73	820/84	757/147
2	0	892/53	845/40	808/53	682/178
2	1	1 012/53	913/68	928/53	802/178
2	2	1 093/53	988/73	1 009/53	883/178

Source : MMSRFP, 1991, p. 46.

La première catégorie correspond aux personnes « participant effectivement » à des mesures. Par exemple, en 1990, un adulte sans enfant à charge participant à une telle mesure reçoit une prestation mensuelle de 545 dollars et a droit à une exemption de ses revenus de travail de 84 dollars. Par opposition sont dits « non-participants » les personnes qui sont à la recherche d'un emploi et qui ne désirent pas participer à une mesure. Le deuxième groupe, pour qui est institué le statut de « non-disponibilité », regroupe les personnes qui, pour des raisons énumérées dans la loi, ne peuvent participer à une mesure. Les responsables de famille monoparentale ayant un enfant à charge de moins de six ans sont rangés dans cette catégorie, tout comme les femmes enceintes[1]. Quant à la catégorie enfin des « personnes disponibles », elle est formée des prestataires qui, bien que désirant participer à une mesure, ne peuvent le faire par manque de places disponibles (dans l'énoncé de politique, on parle des personnes « admissibles » pour désigner les personnes « disponibles »). Un barème mixte est aussi prévu pour les conjoints d'une même famille n'appartenant pas à la même catégorie.

En décembre 1991, 78,7 p. 100 et 19,2 p. 100 des adultes prestataires sont inscrits aux programmes APTE et Soutien financier respectivement (2 p. 100 sont dans une 3^{e} catégorie dite des « hébergés »). Les prestataires du programme APTE se distribuent, à leur tour, comme suit : 38,9 p. 100 sont non-participants, 13,8 p. 100 sont participants, 11,7 p. 100 sont disponibles et 35,6 p. 100, non-disponibles (MMSRFP, 1992, p. 3).

[1] La loi stipule ainsi que le barème de non-disponibilité « s'applique lorsque la personne : 1° démontre (...) que son état physique ou mental l'empêche (...) de participer à une mesure (...); 2° en fait la demande en raison de son état de grossesse d'au moins 20 semaines constaté par un certificat médical, jusqu'à la cinquième semaine suivant l'accouchement; 3° garde un enfant à sa charge qui ne fréquente pas l'école parce qu'il n'a pas atteint l'âge requis ou en raison de son nNationale, *Loi sur la sécurité du revenu*. Gazette officielle du Québec, 1er février 1989, 1re année, n°5, Editeur officiel du Québec, p. 337-374).

Tableau 12 : Programme Soutien financier : l'aide financière
Le programme Soutien financier, pour les prestataires « inaptes au travail », est destiné « aux personnes ou aux ménages dont l'un des conjoints connaît un état de santé physique ou mental altéré de façon significative pendant une période relativement longue et qui, pour ces raisons, sont et demeurent dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins » (MMSR, 1987, p. 19). Puisque « les besoins d'un bénéficiaire permanent diffèrent de ceux d'un prestataire passager » (MMSR, 1987, p. 12), l'aide doit être ajustée en conséquence. Aussi la réforme hausse le niveau des prestations de ces bénéficiaires. Par exemple, l'on propose de faire passer la prestation mensuelle d'une personne seule de 503 à 585 dollars ou encore, pour ce qui est d'une famille monoparentale ayant un enfant à charge, de 684 à 785 dollars (MMSR, 1987, p. 21). Ajoutons que la loi prévoit que les personnes inscrites au programme Soutien financier peuvent, sur demande, se voir proposer une mesure prévue pour les prestataires du programme APTE (Assemblée nationale, 1989, p. 339).

Aide pour besoins de base
Le barème du programme Soutien financier couvre l'ensemble des besoins reconnus et est indexé automatiquement le 1er janvier de chaque année.

Aide pour autres besoins
Les personnes seules et les familles admissibles au programme Soutien financier ont accès aux mêmes prestations spéciales que les personnes et les familles admissibles au programme APTE.

Le barème des besoins du programme Soutien financier et les revenus de travail exclus aux fins du calcul de la prestation s'établissent de la façon suivante :

Adulte(s)	Enfant(s) à charge	Barème des besoins ($)	Revenus de travail exclus ($)
1	0	585	100
1	1	785	100
1	2 et plus	887	100
2	0	845	100
2	1	960	100
2	2 et plus	1 037	100

Note : Ces niveaux sont atteints depuis le 1er août 1990.

Source : MMSRFP, 1991, p. 53

Enfin, comme dans le programme APTE, les familles avec enfants mineurs à charge bénéficiant du programme Soutien financier sont admissibles à l'allocation-logement.

Tableau 13 : Évolution des barèmes d'aide sociale de 1988 à 1996 pour divers types de ménage, Québec

Composition du ménage	Barèmes	1988 ($)	1996 ($)	Variation %
Personne seule, handicapée	Soutien financier	608	689	+ 13
Personne seule, apte, 18-29 ans	Non-participant	222	500	+ 125
	Participant	222	620	+ 179
Personne seule, apte, 30-64 ans	Non-participant	608	500	- 18
	Participant	608	620	+ 2
Parent seul, apte, un enfant	Non-participant	826	750	- 9
	Participant	826	870	+ 5
Couple, apte, deux enfants	Non-participant	1 104	970	- 12
	Participant	1 104	1 083	- 2

Note : Le barème du programme Soutien financier est applicable aux personnes sujettes à une contrainte sévère et permanente à l'emploi. Les autres barèmes illustrent deux types de prestataires au programme APTE, qui vise les personnes capables de travailler. Le type « non-participant » est un prestataire qui ne compte pas se prévaloir d'une mesure de préparation ou d'intégration à l'emploi. Le type « participant » est un prestataire engagé dans une telle démarche. L'exemple retenu pour un couple apte avec deux enfants suppose qu'un des deux adultes est participant et que l'autre est non-participant. Les barèmes présentés ne tiennent pas compte des clauses relatives au logement. Le type « non-disponible », applicable à certains prestataires exemptés de la participation à une mesure, n'est pas illustré au tableau. Les barèmes de 1988 sont tous exprimés en unités de pouvoir d'achat (dollars constants) de 1996. Les barèmes de 1996 reflètent les amendements de la loi 115 entrés en vigueur le 1er avril 1996.

Source : Fortin, Séguin, 1996, p. 45.

Tableau 14 : Pourcentages des nouvelles participations selon le statut des participants, Emploi-Québec, 1er avril – 24 octobre 2000

	Formation de la main-d'oeuvre	Projets de préparation pour l'emploi	Services d'aide à l'emploi	Subventions salariales et projets locaux	Supplément de retour au travail	Soutien au travail autonome	Insertion sociale (EXTRA)	Fonds de lutte contre la pauvreté	Activités d'aide à l'emploi et autres	Total[1]
Sans soutien du revenu	4,4	24,5	15,0	14,0	1,9	2,3	0,5	18,2	8,5	9,0
Assurance-emploi	70,3	29,4	60,9	62,6	37,5	84,1	12,0	46,5	61,3	58,6
Assistance-emploi	35,7	56,5	35,6	36,8	87,9	20,8	99,1	51,4	46,0	46,5

Notes :

[1] Au total, les prestataires de l'assistance-emploi comptent pour 46,5 p. 100 de l'ensemble des nouvelles participations aux mesures actives et pour 46,6 p. 100 des participants.

Les participants de l'assurance-emploi, quant à eux, comptent pour 58,6 p. 100 de l'ensemble des nouvelles participations aux mesures actives et pour 58,1 p. 100 des participants.

Finalement, les participants sans soutien public du revenu comptent pour 9,0 p. 100 de l'ensemble des nouvelles participations aux mesures actives et pour 9,6 p. 100 des participants.

À noter que la somme des pourcentages dépasse 100 p. 100 à cause du double statut de certains participants. Ainsi 14,1 p. 100 des participations sont effectuées par des personnes qui sont à l'assistance-emploi et qui bénéficient aussi de l'assurance-emploi (3 961 par des actifs et 14 184 par des admissibles).

Source : Emploi-Québec. *Faits saillants sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec*, données cumulatives pour la période du 1er avril 2000 au 24 octobre 2000.

Tableau 15 : Répartition des nouvelles participations selon le statut des participants, Québec, 2000

		Formation de la main-d'oeuvre	Projets de préparation pour l'emploi	Services d'aide à l'emploi	Subventions salariales et projets locaux	Supplément de retour au travail	Soutien au travail autonome	Insertion sociale (EXTRA)	Fonds de lutte contre la pauvreté	Activités d'aide à l'emploi et autres
Sans soutien du revenu[1]	N^bre participations[4]	1 158	1 032	3 518	1 571	193	52	25	335	3 729
	Pourcentage	10,0	8,9	30,3	13,5	1,7	0,4	0,2	2,9	32,1
Assurance-emploi[2]	N^bre participations[4]	18 473	1 240	14 299	7 016	3 832	1 880	581	855	27 011
	Pourcentage	24,6	1,6	19,0	9,3	5,1	2,5	0,8	1,1	35,9
Assistance-emploi[3]	N^bre participations[4]	9 382	2 380	8 353	4 130	8 979	464	4 794	945	20 263
	Pourcentage	15,7	4,0	14,0	6,9	15,0	0,8	8,0	1,6	33,9

Notes :

[1] Emploi-Québec enregistre 11 613 nouvelles participations aux mesures actives réalisées par 10 336 adultes entre le 1er avril 2000 et le 24 octobre 2000. Si on ajoute à ce nombre les 3 970 participations amorcées en 1998-1999 qui se poursuivent en 1999-2000, on obtient un total de 15 583 participations actives depuis le 1er avril 2000.

[2] Emploi-Québec enregistre 75 187 nouvelles participations aux mesures actives réalisées par 62 351 adultes entre le 1er avril 2000 et le 24 octobre 2000. Cependant, 7 171 participations ne sont pas imputables au Fonds de l'assurance-emploi, soit un total de 68 016 nouvelles participations imputables. Si on ajoute à ce nombre les 30 008 participations amorcées en 1998-1999 qui se poursuivent en 1999-2000, on obtient un total de 105 195 participations actives depuis le 1er avril 2000, dont 75 000 imputables au Fonds de l'assurance-emploi.

[3] Emploi-Québec enregistre 59 690 nouvelles participations aux mesures actives réalisées par 50 055 adultes entre le 1er avril 2000 et le 24 octobre 2000. Si on ajoute à ce nombre les 15 812 participations amorcées en 1998-1999 qui se poursuivent en 1999-2000, on obtient un total de 75 502 participations actives depuis le 1er avril 2000.

[4] À ces chiffres, il faut ajouter une partie des 1 700 nouvelles participations à des « sessions de groupe » non accessibles dans les systèmes informatiques ministériels. Actuellement, la répartition par clientèles de ces participations est inconnue.

Source : Emploi-Québec. *Faits saillants sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec*, données cumulatives pour la période du 1er avril 2000 au 24 octobre 2000.

BIBLIOGRAPHIE

ALFANDARI, Élie. « L'insertion et les systèmes de protection sociale », dans E. Alfandari (dir.), *L'insertion, Extraits du n° 4-1989 de la Revue de droit sanitaire et social*, Paris, Sirey, 1990, p. 645-657.

ARNEAU, Philippe, CRÉMIEUX, Pierre-Yves, et Pierre FORTIN. *The Determinants of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces, 1977-1996*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département des sciences économiques, 1998.

ARONSON, Jane. « Dutiful Daughters and Undemanding Mothers: Constraining Images of Giving and Receiving Care in Middle and Later Life », dans C. T. Baines, P. M. Evans, S. M. Neysmith (dir.), *Women's Caring. Feminist Perspectives on Social Welfare*, Toronto/Oxford/NewYork, Oxford University Press, 1998, p. 114-138.

BAKER, Maureen, et David TIPPIN. *Poverty, Social Assistance, and the Employment of Mothers: Restructuring Welfare States*, Toronto, University Press of Toronto, 1999.

BANCROFT, Wendy, et Sheila CURRIE-VERNON. *La lutte pour l'autosuffisance : les participantes au projet d'autosuffisance parlent du travail, de l'aide sociale et de leur avenir*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1995.

BANTING, Keith G. « The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States », dans K. Banting, G. Hoberg, R. Simeon (dir.), *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montréal, McGill–Queen's University Press, 1997, p. 267-309.

BASSI, Laurie J., et Daniel P. McMURRER. « Coverage and Recipiency. Trends and Effects », dans C. J. O'Leary, S. A. Wandner (dir.), *Unemployment in the United States. Analysis of Policy Issues*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, p. 51-89.

BELLEMARE, Diane. *La sécurité du revenu au Canada : une analyse économique de l'avénement de l'État-Providence*, 1981. Thèse de doctorat, Université McGill.

BENNETT, Richard B. « M. Bennett expose son programme de réformes législatives », *Le Devoir*, 5 janvier 1935, p. A1, A2.

BERGER, François. « Diane Lemieux veut sauvegarder le guichet unique », *La Presse*, 15 octobre 1999, p. A4.

BERLIN, Gordon *et al. Les incitatifs au travail ont-ils des conséquences involontaires? Évaluation de l' « effet sur la demande » dans le contexte du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, mars 1998.

BLOOM, D. *After AFDC, Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, p. 86, 1997.

BLOOM, Howard *et al. Mise en oeuvre du Projet de supplément de revenu (PSR) : projet pilote d'incitation au réemploi*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, octobre 1997.

BMR (Baseline Market Reasearch Ltd.). *New Brunswick Job Corps Process Evaluation. Final Report*, préparé pour le Comité d'évaluation des effectifs de travail du Nouveau-Brunswick, 17 octobre 1995.

BOISMENU, Gérard. « Protection sociale et stratégie défensive au Canada et aux États-Unis », dans D. Brunelle, C. Deblock (dir.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, Intégration économique, intégration sociale?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 405-420.

BOIVIN, Louise. « Quebec's Workfare Experiment », *This Magazine* (mai 1995), p. 31-36.

BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE, et Alain NOËL. *Chacun sa part, rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu soumis à la ministre de la Sécurité du revenu,* Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1996.

BOUCHER, J.-Émile. *Rapport du Comité d'Étude sur l'Assistance publique*, gouvernement du Québec, Comité exécutif, Québec, juin 1963.

BOYCHUK, Gerard William. *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada,* Montréal, McGill-Queen's University Press, 1998.

———. *Comparative Provincial Assistance Regimes: The Development of Canadian Welfare State*, 1995. Thèse de doctorat, Université Queen's, Kingston.

BRENNAN, Richard. « Province set to cut off welfare cheats », *Toronto Star*, 19 janvier 2000.

BROCK, T. *et al. Creating New Hope, Implementation of a Program to Reduce Poverty and Reform Welfare,* Executive Summary, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1997.

BUSSIÈRE, Réjean. *Étude comparée des politiques d'aide sociale de quatre provinces canadiennes : 1965-1990*, 1994. Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal.

CALLAHAN, Marilyn *et al.* « Workfare in British Columbia: Social Development Alternatives », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 26, (novembre 1990), p. 15-25.

CAMPEAU, Georges. *Canada-Québec : partenaires d'une même gestion néolibérale du chômage*, texte préparé pour une session de formation réalisée conjointement par le FCPASQ et le SAC-UQAM sur le projet de loi 186, Montréal, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, 1998.

CANADA, CCDS (Conseil canadien de développement social). *Welfare-to-Work Programs*, Ottawa, CCDS, 1998b.

CANADA, CNBS (Conseil national du bien-être social). *Un autre regard sur la réforme du bien-être social,* Ottawa, CNBS, 1997.

CANADA, DRHC (Développement des ressources humaines Canada). *L'aide sociale au Canada*, 1994, Ottawa, DRHC, Direction générale de la politique sociale, 1994a, 17 p. (www.hrdc-drhc.gc.ca//socpol/reports/social94/ocde1_f.shtml, consulté le 12 février 2002).

———. *La sécurité sociale au Canada*. Données documentaires, Hull, 1994b.

———. *La sécurité sociale dans le Canada de demain. Les services de développement de l'emploi : un document d'information*, Hull, 1994c.

———. *La sécurité sociale dans le Canada de demain. Réformer le régime d'assistance publique du Canada : un document d'information*, Hull, 1994d.

———. *La sécurité sociale dans le Canada de demain. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, Hull, 1994e.

CARD, David, et Philip ROBINS. *Les incitatifs financiers encouragent-ils les prestataires de l'aide sociale à travailler? Conclusions découlant des dix-huit premiers mois du projet d'autosuffisance,* Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1996.

CASSIDY, Henry. *Unemployment and Relief in Ontario,* Toronto, JM Dent & Sonds, 1932.

CHASSARD, Yves, et Alessandra BOSCO. « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit social*, n° 11 (novembre 1998), p. 903-911.

CNFPV (Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence). Site de la Fédération des femmes du Québec (www.ffq.qc.ca/marchequebec/pourquoi/quebec.html, consulté le 12 février 2002).

COMMISSION MONTPETIT. *Rapports,* Commission des assurances sociales du Québec, Québec, ministère du Travail, 2e édition, 1933.

COMMONS, John R. *Institutional Economics, Its Place in Political Economy,* New Brunswick/London, Transaction Publishers, 1934 (édition de 1990).

CSN (Confédération des syndicats nationaux). *Pour en finir avec le malaise à Emploi-Québec*, 21 janvier 2000.

———. *Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) à la Commission parlementaire sur le document d'orientation pour une politique de sécurité du revenu*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux, 1988.

DENIGER, Marc-André *et al. Pauvreté et insertion sociale et professionnelle des jeunes familles : une comparaison Québec/Ontario*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1995.

DENIGER, Marc-André. « Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 6, n° 2 (1993), p. 33-41.

———. « L'aide sociale au Québec. Les véritables enjeux d'une réforme illégitime et rétrograde », *Perception*, vol. 15, n° 1 (1991), p. 9-13.

DESGAGNÉS, Jean-Yves. *Document d'analyse du projet de loi 186*, Coalition nationale sur l'aide sociale, Montréal, 28 janvier 1998.

DESROCHERS, Lucie, Francine LEPAGE, et Marie MOISAN. *Parce que la jeunesse concerne aussi les femmes : complément d'information aux propositions d'action en vue du Sommet du Québec et de la jeunesse*, Québec, Conseil du statut de la femme, novembre 1999.

DUFOUR, Jean-Luc. « Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales québécoises de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi : la situation actuelle et la situation à venir », *Les Cahiers de droit*, vol. 37, n° 1 (1996), p. 175-262.

DUPIRE, Louis. « Un appel à M. Bennett », *Le Devoir*, 23 janvier 1935, p. A1.

DUTRISAC, Robert. « Les garderies à 5 $ font des petits. La Colombie-Britannique n'attend pas Ottawa et suit l'exemple du Québec », *Le Devoir*, 8 juin 2000, p. A4 (2000a).

———. « Congé parental. Bouchard menace d'attaquer Ottawa en justice », *Le Devoir*, 7 juin 2000, p. A3 (2000b).

———. « Québec crée sa loi sur les congés parentaux. Le gouvernement force la main d'Ottawa », *Le Devoir*, 3-4 juin 2000, p. A12 (2000c).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

ÉTATS-UNIS, CBO (Congressional Budget Office). *Work-Related Programs for Welfare Recipients*, Washington D.C., avril 1987.

EVANS, Patricia M. « Single Mothers and Ontario's Welfare Policy: Restructuring the Debate », dans J. Brodie (dir.), *Women and Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace, 1995, p. 151-171.

———. « From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms», *Canadian Public Policy*, vol. 19, n° 1 (1993), p. 54-67.

———. « Targeting Single Mothers for Employment: Comparisons from the United States, Britain and Canada », *Social Service Review*, vol. 66, n° 3 (1992), p. 54-67.

EVANS, Patricia M. *et al. Workfare: Does it Work? Is it Fair?*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.

EVANS, Patricia M., et Gerda R. WEKERLE. *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.

FALK T., Howard J. « Mother's Allowances », *Social Welfare*, vol. 1, n° 6 (1919), p. 131.

FFQ (Fédération des femmes du Québec). *La bataille de l'aide sociale : un bilan provisoire*, 22 août 1998 (www.ffq.qc.ca/documents, consulté le 12 février 2002).

FONTAN, Jean-Marc, et Eric SHRAGGE. « Let's Stop Calling Quebec's Workfare "the Social Economy" », *Canadian Centre for Policy Alternatives Monitor* (octobre 1996).

FORTIN, Daniel. *Le chômage d'insertion : étude de bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans*, 1989. Thèse de doctorat en psychologie, Université Laval.

FORTIN, Denis. « De l'aide sociale à la sécurité du revenu », *Service social*, vol. 39, n° 2 (1990), p.159-174.

FORTIN, Pierre. *L'impact des lois de l'assurance-emploi de 1990, 1994 et 1996 sur l'aide sociale du Québec*, Montréal, Université du Québec à Montréal, École des sciences de la gestion, 1997.

FORTIN, Pierre, et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi, rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu soumis à la ministre de la Sécurité du revenu*, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1996.

FRANCE, CNE-RMI (Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion). *RMI, Le pari de l'insertion, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du Revenu minimum d'insertion*, Paris, La documentation Française, 1992.

FRANCE, MASSV (Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville). *Revenu minimum d'insertion, Fascicule spécial*, Bulletin officiel n° 93-11 bis (1992), Loi n° 88-1088 telle que modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992.

FRASER, Nancy, et Linda GORDON. « « Dependency » Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State », *Social Politics*, vol. 1, n° 1 (printemps 1994), p. 4-31.

FTQ (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec). *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) présenté devant la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le document intitulé: Pour une politique de sécurité du revenu*, Montréal, FTQ, 1988.

GAUTHIER, Anne. « État-mari, État-papa, les politiques sociales et le travail domestique », dans L. Vandelac *et al.*, *Du travail et de l'amour*, Montréal, Éditions St-Martin, 1985, p. 257-311.

GIRARD, Claude. « Le Québec post-référendaire et l'aide sociale; vers un droit à l'insertion respectueux du droit international? », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 36 (automne 1996), p. 116-124.

GIRARD, Daniel, et Patricia ORWEN. « Harris sorry for beer crack remark angers pregnant women receiving welfare », *Toronto Star*, 17 avril 1998, p. A1.

GODBOUT, Pauline. *Étude de la législation sociale de la province de Québec 1921-1939*, 1954. Thèse présentée pour la maîtrise en service social, École de service social, Université Laval.

GORDON, Linda. *Pitied but non Entitled, Single Mothers and the History of Welfare 1890-1935*, New York, Free Press, 1994.

GORLICK, Carolyne, et Guy BRETHOUR. *Programmes de transition de l'assistance sociale : un sommaire par province*, Ottawa, CCDS, 1999.

———. *Programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail : document d'étude*, Ottawa, CCDS, 1998a.

———. *Welfare-to-Work Programs: A National Inventory*, Ottawa, CCDS, 1998b.

GRAUER, Albert Edward. *Assistance publique et assurance sociale : étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimeur de sa très excellente Majesté le Roi, 1939.

GREENBERG, Mark. *The JOBS Program: Answers and Questions*, Washington D.C., Center for Law and Social Policy, 1992a.

GUERON, J. M. « Reforming Welfare with Work », *Public Welfare*, vol. 45, n° 4 (1987), p. 13-25.

GUEST, Dennis. *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Boréal Compact, 1995.

HAGEN, Jan L., et Irène Lurie. *Implementing JOBS: Progress and Promise*, The Nelson A. Rockfeller Institute of Government, State University of New York, août 1994 (1994a).

———. *Implementing JOBS: Case Managment Services*, The Nelson A. Rockfeller Institute of Government, State University of New York, juillet 1994 (1994b).

HAMELIN, Claude. *Étude sur quatre-vingts familles de la ville de Québec bénéficiaires de la loi d'assistance aux mères nécessiteuses*, 1952. Mémoire de maîtrise en service social, Université Laval.

HARDINA, Donna. « Workfare in the U.S.: Empirically-Tested Programs or Ideological Quagmire? », dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press, 1997, p. 131-148.

JENSON, Jane, et Sherry THOMPSON. *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, étude n° F08 du RCRPP, 1999 (www.cprn.com/docs/family/cfp-2_e.pdfl, consulté le 12 février 2002).

KAYE-RUSSELL, Regena. *Welfare Reform in Quebec: Implications for Single Mothers and Their Children*, 1992. Mémoire de maîtrise, Université McGill.

KITCHEN, Brigitte. « Ontario's March Towards Workfare », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 37 (printemps 1996), p. 94-96.

LAFORE, Robert. « La pauvreté saisie par le droit », dans R. Castel, J.-F. Laé (dir.), *Le revenu minimum d'insertion, Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 67-91.

LAKEY, Jack. « Babysitting to be done for welfare, Harris Says », *Toronto Star*, 25 mai 1995, p. A16.

LANGLOIS, Richard. « Le rapport Forget et l'assurance-chômage. Cap sur le workfare! », *Canadian Review of Social Policy/ Revue canadienne de politique sociale*, n° 18 (mai 1987), p. 141-150.

LAPOINTE-ROY, Huguette. *Charité bien ordonnée : le premier réseau de lutte contre la pauvreté à Montréal au 19e siècle*, Montréal, Boréal, 1987.

LAROCHE, Bernadette. *L'assistance aux mères nécessiteuses dans la province de Québec*, 1950. Thèse en service social, Université Laval.

LAVOIE, Roger. *L'État-Providence néo-brunswickois, 1960-1986 : dualité et légitimation*, 1990. Mémoire de maîtrise, Université de Montréal.

LBP (La Bonne Parole). « Requête de la Fédération nationale St-Jean-Baptiste à la Commission des assurances sociales », vol. XIX, n° 2 (février 1931), p. 3-5.

LÉGARÉ, Yves. *Crise et chômage dans la ville de Québec, 1929-1939 : analyse de l'évolution des pratiques d'assistance et du discours idéologique de la petite bourgeoisie au niveau municipal*, 1980. Mémoire de maîtrise en histoire, Université Laval.

LEGROS, Michel, et Bernard SIMONIN. « Le revenu minimum d'insertion et l'accès à l'emploi : quelques éléments de réflexion sur la situation française », *Travail et Société*, 16, n° 2 (1991), p. 213-239.

LEMAN, Christopher. *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy and the Poor in Canada and the United States*, Cambridge, MIT Press, 1980.

LEMIEUX, Diane. Notes pour l'allocution de la ministre d'État au travail et à l'emploi et ministre responsable de l'Emploi, à l'occasion de la rencontre de presse du 13 octobre 1999.

LEMON, Donald Percy. *Public Relief Policy in Moncton: The Depression Years, 1929-1939*, 1977. Mémoire de maîtrise, Université du Nouveau-Brunswick.

LEPAGE, Francine. *Mémoire sur le Projet de loi n° 186 : Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Québec, CSF, 1998.

LEPAGE, Francine, et Chantal MARTEL. *Mémoire sur le document de consultation intitulé un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi - La réforme de la sécurité du revenu*, Québec, CSF, 1997.

LEPAGE, Francine, et Maude ROCHETTE. *La société et les familles : miser sur l'égalité et la solidarité. Avis sur les nouvelles dispositions de la politique familiale et sur la fiscalité des familles*, Québec, CSF, 1997.

LESSARD, Denis. « Main-d'oeuvre : Québec en a plein les bras. Les obligations prévues à l'accord sur le transfert de responsabilités n'ont pu être respectées », *La Presse*, jeudi 8 avril 1999, p. B1.

LÉVESQUE, Roger. *Aide au revenu au Nouveau-Brunswick objectif 1990*, Frédéricton, ministère de l'Aide au revenu, mars 1987.

LIGHTMAN, Ernie S. « It's Not a Walk in the Park: Workfare in Ontario », dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd, 1997, p. 85-107.

LIN, Winston *et al. Lorsque les incitatifs financiers encouragent le travail. Résultats complets des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1998.

LINTEAU, Paul-André *et al. Histoire du Québec contemporain*, Tome I, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1979.

LITTLE, Margaret. *No Car, No Radio, No Liquor Permit: The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario, 1920-1997*, Toronto, Oxford University Press, 1998.

———. « "Manhunts and Bingo Blabs": The Moral Regulation of Ontario Single Mothers », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 19, n° 2 (1994), p. 233-247.

LITTLE, Margaret, et Ian MORRISON. « "The Pecker Detectors are Back": Regulation of the Family Form in Ontario Welfare Policy », *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 34, n° 2 (1999), p. 110-136.

MALLAN, Caroline. « Harris promises workfare will grow if Tories re-elected », *Toronto Star*, 27 avril 1999, p. A6.

MARIE-ALICE, Soeur. *La Loi sur l'assistance publique à l'hôpital Saint-François-d'Assise*, 1953. Thèse présentée pour la maîtrise en service social, École de service social, Université Laval.

MAYSON, Melodie. « Ontario Works and Single Mothers: Redefining « "Deservedness and the Social Contract" », *Journal of Canadian Studies/ Revue d'études canadiennes*, vol. 34, n° 2 (1999), p. 89-109.

McALL, Christopher, Deena WHITE, *et al. Structures, systèmes et acteurs : Welfare et Workfare comme champs d'action sociale*, Équipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion au travail, Département de sociologie, Université de Montréal, 1996.

MICHALOPOULOS, Charles, ROBINS, Philip, et David CARD, David. *Quand les incitatifs financiers à l'emploi font leurs frais. Premières constatations de l'étude sur les demandeures du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1999.

MIJANOVICH, Tod, et David LONG. *Créer une solution de rechange à l'aide sociale : le point sur la première année du projet d'autosuffisance, mise en oeuvre, impacts sur l'aide sociale et coûts*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1995.

MOREL, Sylvie. *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social », 2000a.

———. « Les femmes et la mondialisation : les enseignements de l'analyse institutionnaliste commonsienne de l'assistance sociale », *Les Cahiers de l'IREF, Lectures féministes de la mondialisation : contributions multidisciplinaires*, n° 5 (2000b), p. 147-170.

———. « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *La Revue de l'IRÈS, Numéro spécial : Assurance, assistance, solidarité*, n° 30 (1999), p. 121-148.

———. « La sécurité du revenu en matière de chômage : une comparaison France-Canada-Québec », dans D. Brunelle, et C. Deblock (Dir.) *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, intégration économique, intégration sociale?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 353-378.

———. *Pénurie d'emploi et discrimination à l'endroit des femmes sur le marché du travail*, 1987. Mémoire de maîtrise en économie, Université McGill.

MORRISON, Ian. « Ontario Works: A preliminary Assessment », *Journal of Law and Social Policy / Revue des lois et des politiques sociales*, vol. 13 (1998), p. 1-46.

MOSCOVITCH, Allan. « Canada Health and Social Transfer: What Was Lost? », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 37 (printemps 1996), p. 66-75.

MULLALY, Robert. « The Politics of Workfare: NB Works » dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd, 1997, p. 35-57.

MULLALY, Robert, et Joan WEINMAN. « A Response to the New Brunswick Government's Social Reform Paper Creating New Options », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 34 hiver (1994), p. 94-99.

MURPHY, Jonathan. Alberta and the Workfare Myth », dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1997, p. 109-129.

MYLES, John, et Paul PIERSON. « Friedman's Revenge: The Reform of « Liberal », Welfare States in Canada and the United States », *Politics and Society*, vol. 25, n° 4 (1997), p. 443-472.

NOËL, Alain. « La contrepartie dans l'aide sociale au Québec », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 4 (1996), p. 99-122.

———. « The politics of workfare », dans P. M. Evans *et al.* (1995), *Workfare: Does it Work? Is it Fair?*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995, p. 39-73.

NORMAND, Bernard. *L'obligation de travailler, l'aptitude au travail et l'employabilité : trois normes au coeur des transformations de l'aide sociale au Québec (1984-1994)*, 1998. Mémoire de maîtrise en droit social et du travail, Université du Québec à Montréal.

NOUVEAU-BRUNSWICK, CCCF (Conseil consultatif sur la condition de la femme). *Comments Made to the Special Budget Consultation Committee on Income Assistance*, Moncton, CCCF, 1993.

———. *Women and Financial Assistance in New Brunswick: A Preliminary Study*, Moncton, CCCF, 1988.

NOUVEAU-BRUNSWICK, DRH-NB (Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick). *Création de nouvelles options*, rapport des consultations publiques, Frédéricton, 1994a.

———. *Passant des options à l'action, schéma de la nouvelle politique d'assistance sociale*, Frédéricton, 1994b.

———. 1994c (www.gov.nb.ca/hrd/POL-F/INDEX.HTML, n.d.).

———. (www.gov.nb.ca/hrd/anre3%2D4f.htm, n.d.).

NOUVEAU-BRUNSWICK, MAR (ministère de l'Aide au revenu). *Création de nouvelles options*, document de travail, Frédéricton, 1993.

OLIER, Lucile, et Nicolas HERPIN. « Les familles monoparentales : aidées mais fragilisées », dans DREES, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France, Rencontres de Copenhague*, vol. 4, tome I, Nantes, Maison des sciences de l'homme Ange-Guépin, 1999, p. 315-334.

OLLIVIER, Émile, Bernard NORMAND et Colette BÉRUBÉ. « La crise à Emploi-Québec. La brisure d'un contrat moral », *Le Devoir*, 15 octobre 1999, p. A11.

ONTARIO, COMITÉ D'EXAMEN DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE. *Transitions*, Toronto, Imprimeur de la Reine de l'Ontario, 2 volumes, 1988.

ONTARIO, MSSC (ministère des Services sociaux et communautaires). « La ville de Toronto est récompensée de son succès dans le cadre du programme de travail obligatoire », communiqué de presse, 19 septembre 2000 (2000a) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/sep1900nrf.html, consulté le 12 octobre 2000).

———. « L'aide sociale est destinée à ceux et celles qui sont dans le besoin et non aux fraudeurs, affirme M. Harris », communiqué de presse, 18 janvier 2000 (2000b) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/jan1800f.html, consulté le 15 février 2002).

———. « Le gouvernement continue de réprimer sévèrement la fraude de l'aide sociale et les recours abusifs au système », communiqué de presse, 6 janvier 2000 (2000c) (http:www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/jan600f.html, consulté le 15 février 2002).

———. « La politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale entre en vigueur aujourd'hui », communiqué de presse, 1er avril 2000 (2000d) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/apr100f.html, consulté le 15 février 2002).

———. « Le gouvernement Harris dévoile un plan de consultation en matière de désintoxication », communiqué de presse, 14 novembre 2000 (2000e) (www.gov.on.ca/CSS/ page/news/news2000/nov1400f.html, consulté le 15 février 2002).

———. *Propos de l'honorable John Baird, ministre des Services sociaux et communautaires*, conférence de presse annonçant le plan de consultation du gouvernement concernant le programme obligatoire de désintoxication à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, 14 novembre 2000 (2000f) (www.gov.on.ca/CSS/page/speech/nov1400f.html, consulté le 15 février 2002).

———. Communiqué du ministère des Services sociaux et communautaires, 2 février 1998 (1998a) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/feb298b.html, consulté le 2 février 1998).

———. *Rôle et responsabilités. Réorganisation des services provinciaux et municipaux*, janvier 1998, 1998b.

———. « Qu'est- ce que le programme Ontario au travail? », ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1997 (1997a) (www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/owiaf.html, consulté le 14 février 2002).

ONTARIO. *L'Ontario au travail et vous*, Toronto, Imprimeur de la Reine, mai 1997 (1997b).

ONTARIO. *Résumé du programme Ontario au travail*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1996.

OPCP, Ontario Progressive Conservative Party. *Common Sense Revolution*, 1995, p. 11.

PAUGAM, Serge. « Pauvreté et exclusion, la force des contrastes nationaux » dans S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, 1996, p. 389-404.

———. « Le RMI, moyen d'intégration sociale? », *Projet, Réussir l'intégration*, n° 227 (1991), p. 95.

PINESCHI-GAPENNE, Marina. « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable », *Revue française des affaires sociales. La contrepartie : les expériences nationales*, n° 4, (oct.-déc. 1996), p. 45-52.

PONTON, Gérald. « Emploi-Québec devrait être transformé en société d'État », *Le Devoir*, 2000, p. B1.

POULIN-SIMON, Lise, et Judith CARROLL. « Historique des interventions du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre : une politique en panne », *Relations industrielles*, vol. 46, n° 4 (1991), p. 766-801.

POULIN, Gonzalve. *L'assistance sociale dans la province de Québec : 1608-1951*, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1955.

QUÉBEC. Assemblée nationale. *Loi sur la sécurité du revenu, Gazette officielle du Québec*, 1er février 1989, 12e année, n° 5, Éditeur officiel du Québec, p. 337-374.

QUÉBEC, CSF (Conseil du statut de la femme). *Virage ambulatoire. Il faut redresser la barre*, Québec, 2000.

———. « Maintenir au coeur de la loi la mission d'aide de dernier recours », Québec, 19 mai 1998, communiqué.

QUÉBEC, MES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité). « Projet de loi 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale – un effort de solidarité encore plus grand à l'endroit des personnes pauvres », communiqué de presse, Québec, 19 juin 1998 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/June1998/19/c5278.html, consulté le 7 juin 2000).

QUÉBEC, MF (ministère des Finances), *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, gouvernement du Québec, 1984.

QUÉBEC, MFE (ministère de la Famille et de l'Enfance), *La politique familiale : un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Ste-Foy, Les publications du Québec, 1999.

QUÉBEC, MMSR (ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu), *Pour une politique de sécurité du revenu : document d'orientation*, Québec, 1987.

QUÉBEC, MMSRFP, (ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle), *Guide descriptif des programmes de la sécurité du revenu*, Québec, 1991.

———. *Rapport statistique mensuel. Programmes de la sécurité du revenu*, décembre 1991, Québec, 1992.

QUÉBEC, MSR (ministère de la Sécurité du revenu). *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Synthèse du document de consultation*, Québec, 1996.

QUÉBEC, MSS (ministère de la Solidarité sociale). « *La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* entrera en vigueur l'automne prochain », Québec, 25 janvier 1999 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/January1999/25/c8364.html, consulté le 7 juin 2000).

———. « Destination emploi – une nouvelle stratégie d'appui pour les prestataires de l'assistance emploi », communiqué de presse, Québec, 13 avril 2000 (2000a) (www.communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Avril2000/13/c3604.html, consulté le 12 février 2002).

———. *Destination Emploi, Une nouvelle stratégie d'appui pour les prestataires de l'assistance-emploi dans leurs démarches vers l'emploi*, Québec, 2000b.

———. « Solidarité Jeunesse : 21M$ pour l'Île de Montréal. André Boisclair amorce la tournée de la solidarité à Montréal », communiqué de presse, 21 août 2000, p. 2 (2000c).

———. *Solidarité Jeunesse. Un projet à l'image des jeunes*, Québec, (2000d).

———. « Solidarité Jeunesse. Plus de 1 200 partenaires s'engagent envers les jeunes assistés sociaux », communiqué de presse, Québec, 24 octobre 2000 (2000e).

———. « Ma place au soleil : un coup de pouce pour les jeunes mères », communiqué de presse, Québec, 11 décembre 2000 (2000f).

———. « Un nouvel appui pour les jeunes de la rue », communiqué de presse, Québec, 8 décembre 2000 (2000g).

———. *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi*, août 2000, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 2000h.

———. *Projet pilote Solidarité jeunesse, Rapport d'étape*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 7 janvier 2000 (2000i) (www.mss.gouv.qc.ca/mes/doc/stat/statjeune.html, consulté le 5 décembre 2000).

———. *Solidarité jeunesse. Engagement de solidarité. Déclaration des partenaires. Région de la Capitale-Nationale*, Québec, 2000j.

———. « Le parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans », communiqué de presse, Québec, 1er décembre 2000 (2000k) (www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Decembre2000/01/C0093.html, consulté le 12 février 2002).

———. (2000l), *Le fonds de lutte contre la pauvreté : un outil efficace*, communiqué de presse, Québec, novembre 2000, (www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Novembre2000/23/c7465.html, site consulté le 12 février 2002).

RICHARDS, John *et al. Helping the Poor, a Qualified Case for "Workfare"*, Toronto, CD Howe Institute, 1995.

ROSE, Ruth. « Sous prétexte d'aider les pauvres, on étend l'appauvrissement », *Possibles*, vol. 22, nos 3-4 (1998), p. 95-115.

———. *La réforme de la sécurité du revenu et son impact sur les familles*, Montréal, Relais-femmes, 1997.

ROSS, David P., Katherine J. SCOTT, et Peter J. SMITH. *Données de base sur la pauvreté au Canada*, Ottawa, CCDS, 2000.

RUSSELL, Regena Kaye. *Welfare Reform in Quebec: Implications for Single Mothers and Their Children*, 1990. Thèse présentée à la Faculté des études supérieures, Institut de droit comparé, Montréal, Université McGill.

SCHARF, Lois. *To Work and to Wed, Female Employment, Feminism and the Great Depression*, Contribution in Women' Studies, n° 15 (1980), Westport, Greenwood Press.

SCHRAM, Sanford. Propos tirés de *Workfare Watch Bulletin Workfare*, « Symbolic purposes at the expense of substantive benefits », vol. 1, bulletin n° 9 (décembre 1999) (www.welfarewatch.toronto.on.ca/wrkfrw/bul9.htm, consulté le 12 février 2002).

SHRAGGE, Eric. « Welfare Reform, Quebec Style », dans G. Riches, G. Ternowetsky (dir.), *Unemployment and Welfare: Social Policy and the Work of Social Work*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1990, p. 125-139.

———. « Welfare Reform: Quebec Style or Poor Law Reform Act-1988 », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 22 (novembre 1988), p. 13-19.

——— (dir.). *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1997.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers, The Political Origins of Social Policy in United States*, Cambridge & London, The Belnap Press of Harvard University Press, 1992.

STROICK, Sharon M., et Jane JENSON. *What is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, étude n° F09, 1999 (www.cprn.com/docs/family/wib_e.pdf, consulté le 12 février 2002).

STRONG-BOAG, Veronica Jane. « Wage of Housework: The Beginnings of Social Security in Canada », *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 14, n° 1 (1979), p. 24-34.

STRUTHERS, James. *Can Workfare Work? Reflections from History*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy, 1996.

———. *The Limits of Affluence, Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

———. *No Fault of Their Own. Unemployment and the Canadian Welfare State, 1914-1941*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

THÉRÊT, Bruno. *De l'assurance-emploi au régime de prestations nationales pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la*

fédération. Discours et politiques des années 1994-1999, Paris, IRIS, CNRS-Université Paris Dauphine (version préliminaire), 1999.

THÉRIAULT, Luc, et Yves VAILLANCOURT. « La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario : un point de comparaison pour le Québec? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 1 (1991), p.179-182.

THIFFAULT, Thérèse, et Jocelyne GAMACHE. « Le filet de sécurité sociale s'effiloche », *Le Devoir*, 6 juin 2000, p. A7.

VAILLANCOURT, Yves. *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux : enjeux pour le Québec*, rapport de recherche, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), Montréal, octobre 1997.

———. *Le régime d'assistance publique du Canada : perspective québécoise*, 1992. Thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal.

WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*, Paris, Éditions Raisons d'agir, 1999.

WHALEN, James. « Social Welfare in New Brunswick, 1784-1900 », *Acadiensis*, vol. 2, n° 1 (1972), automne, p. 54-64.

WRIGHT, Lisa. « Harris outlines workfare program », *Toronto Star*, 12 mai 1995, p. A16.

Projets publiés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques
de Condition féminine Canada
Appel de propostions :
Réduire la pauvreté chez les femmes : options, orientations et cadres stratégiques en matière de politiques

La création de capacités : accroître la participation des femmes à la vie économique par le logement
Laura C. Johnson et Allison Ruddock pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine

Politique sociale, disparité entre les sexes et pauvreté
Lorraine Davies, Julie Ann McMullin, William R. Avison, avec la participation de Gale. L. Cassidy

L'incidence économique des politiques en matière de santé, de sécurité du revenu et de travail sur les prestataires bénévoles de soins aux personnes âgées en perte d'autonomie
Janet Fast, Jacquie Eales et Norah Keating

L'évolution des soins à domicile et la fragilité financière des femmes
Marika Morris, Jane Robinson, Janet Simpson, Sherry Galey, Sandra Kirby, Lise Martin et Martha Muzychka pour l'Institut canadien de recherches sur les femmes

Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec
Sylvie Morel

Réduire la pauvreté parmi les femmes âgées : le potentiel des politiques en matière de revenu de retraite
Monica Townson

La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada
Clarence Lochhead et Katherine Scott pour le Conseil canadien de dévéloppement social